

**Espacio para respirar:
El humanitarismo en Afganistán
(2001-2008)**
Luis Elizondo
PP02/08

Resumen

Los terribles atentados del 11 de septiembre significaron la apertura de una nueva etapa de la asistencia internacional en Afganistán. Pese a que la situación en el país refleja la simultaneidad de esfuerzos de reconstrucción “pos-bélica”, lucha contra el terrorismo, contrainsurgencia, consolidación de la paz y lucha antidroga; hoy por hoy, su característica definitoria es la insurgencia y la contrainsurgencia. Esto, en una región compleja desde el punto de vista geopolítico. Llevar acabo la acción humanitaria en el complejo escenario del conflicto afgano no es cosa fácil. Sobre este espacio coexisten y chocan varias agendas y actores, donde el humanitarismo corre el peligro de servir los intereses de otras agendas.

En este trabajo de investigación se argumenta que están en juego los principios humanitarios, sustento de la legitimidad y credibilidad de los actores humanitarios, y en consecuencia, el acceso a los más necesitados. La convivencia sobre el terreno afgano de la acción humanitaria con la consolidación de la paz y la llamada “Guerra Global contra el Terror”, ha colocado al humanitarismo en una posición vulnerable y en riesgo de ser subordinado a imperativos metahumanitarios, principalmente de índole militar y de la política internacional. Este trabajo busca brindar argumentos sobre la urgente necesidad de un espacio humanitario independiente, basado en los principios humanitarios, en el contexto afgano.

Abstract

The abominable acts of terrorism of September 11 led to the opening of a new period of international assistance in Afghanistan. Staged in a geopolitically complicated regional setting, Afghanistan's current situation accepts no simple definitions, for it reflects the simultaneous efforts of “post-conflict” reconstruction, counterterrorism, counterinsurgency, peacebuilding and anti-drug campaigns. Nevertheless, recent developments place the insurgency and the counterinsurgency as the conflict's defining traits. Hence, providing humanitarian action in Afghanistan's complex conflict system is not an easy task. The afghan setting is characterized by the coexistence and clash of several agendas and their correspondent actors, where humanitarianism runs the risk of serving the interests of other agendas.

In this paper I argue that the humanitarian principles, source of humanitarian legitimacy and credibility, and consequently key to accede to those most in need are at stake. The cohabitation of humanitarian action, peacebuilding efforts and the *Global War on Terror*, have placed humanitarian action in a vulnerable position and at risk of being subordinated to metahumanitarian imperatives, namely international political and military imperatives. This paper contends that the afghan context reflects the urgent need for a principle-based humanitarian space.

Palabras clave: Afganistán, Acción Humanitaria, Principios Humanitarios, Guerra Global contra el Terror, Seguridad, Desarrollo

Key words: Afghanistan, Humanitarian Action, Humanitarian Principles, Global War on Terror, Security, Development.

Luis Elizondo

Investigador asociado del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI), y en la actualidad prepara un doctorado en Relaciones Internacionales en la Universidad Complutense de Madrid. Este documento es fruto del período de investigación del programa de Doctorado en Relaciones Internacionales, Unión Europea y Globalización de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid, y del programa de investigación sobre seguridad y desarrollo realizado con apoyo de la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional (SECI), en el marco del Convenio SECI-Instituto Complutense de Estudios Internacionales. La realización del presente trabajo se benefició de la orientación académica y los comentarios de José Antonio Sanahuja, a quien el autor desea agradecer su apoyo.

Instituto Complutense de Estudios Internacionales, Universidad Complutense de Madrid. Campus de Somosaguas, Finca Mas Ferre. 28223, Pozuelo de Alarcón, Madrid, España.

© Luis Elizondo
ISBN: 978-84-691-6663-5
Depósito legal:



El ICEI no comparte necesariamente las opiniones expresadas en este trabajo, que son de exclusiva responsabilidad de sus autores/as.

Índice

Introducción.....	11
PRIMERA PARTE	
ANÁLISIS DEL CONFLICTO AFGANO (2001-2008).....	12
1.1 La “Guerra Global contra el Terror” y Afganistán.....	12
1.2 La Conferencia de Bonn: la apertura de una nueva etapa de ayuda en el marco de la guerra global contra el terror.....	12
1.3 El marco para el desarrollo: la Estrategia de Desarrollo Nacional de Afganistán y el “Pacto por Afganistán”.....	14
1.4 Valoración de la contribución internacional 2001-2008.....	14
1.5 De narco-economía a narco-Estado.....	17
1.6 La presencia militar internacional.....	18
1.7 En conflicto afgano en la región.....	20
1.7.1. La Línea Durand: de “puerta trasera” a “puente” del conflicto.....	23
SEGUNDA PARTE	
LA ACCIÓN HUMANITARIA EN AFGANISTÁN.....	24
2.1 La acción humanitaria, principios y espacio.....	24
2.2 La acción humanitaria en Afganistán: 1979 -2008.....	25
2.3 El nuevo paradigma de intervención y sus implicaciones en el espacio humanitario afgano.....	27
2.3.1. La ayuda humanitaria en Afganistán y su estado de contracción.....	29
2.4 Las necesidades humanitarias de Afganistán.....	31
2.5 Seguridad y Ayuda.....	32
2.5.1 La Cooperación Cívico-Militar.....	32
2.5.2 Las “operaciones militares basadas en efectos” y Afganistán.....	34
2.5.3 Los Equipos de Reconstrucción Provincial (PRT).....	35
2.5.3.1 El modelo PRT y sus variantes sobre el terreno.....	37
2.5.3.2 Los “proyectos de impacto rápido” (QIP).....	39
2.5.4. La ayuda ante el desafío de la inseguridad.....	39
2.5.5. La protección de la población civil.....	41
2.5.6. La violencia contra los trabajadores humanitarios y los cooperantes.....	43

2.6	El espacio humanitario en Afganistán: entre los principios humanitarios, la estabilización y la lucha contra el terrorismo.....	45
2.7	La coordinación de la ayuda: “misión integrada” y pluralidad de actores.....	48
2.7.1.	Las misiones integradas.....	48
2.7.2.	La Misión de Asistencia de las Naciones Unidas para Afganistán (UNAMA).....	50
2.7.3.	La coordinación desde el Gobierno afgano	53
2.7.4.	Las organizaciones no gubernamentales.....	54
3.	CONCLUSIONES.....	56
Anexo I	Los distintos alcances de la acción humanitaria, la ayuda humanitaria, la ayuda de emergencia, la protección y el socorro.....	60
Anexo II	Los 23 principios de la Iniciativa Buenas Prácticas de Donación Humanitaria (GHD).....	61
Anexo III	Principios y conceptos de referencia del Comité Permanente entre Organismos (IASC) para la coordinación cívico-militar en emergencias complejas.....	64
Anexo IV	Lista de personas entrevistadas.....	66
	Referencias bibliográficas.....	67
	Artículos periodísticos.....	74

Índice de siglas

AACA	Autoridad Afgana para la Coordinación de la Asistencia / <i>Afghanistan Assistance Co-ordination Authority</i>
ACBAR	Agencia Coordinadora de Socorro para Afganistán / <i>Agency Coordinating Body for Afghan Relief</i>
ACNUR	Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados
AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
AIA	Autoridad Interina Afgana / <i>Afghan Interim Authority</i>
ANCB	Oficina Afgana Coordinadora de ONG / <i>Afghan NGOs Coordination Bureau</i>
ANDS	Estrategia de Desarrollo de Afganistán / <i>Afghanistan National Development Strategy</i>
ANSO	Oficina de Seguridad de ONG en Afganistán / <i>Afghanistan NGO Security Office</i>
AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo
ARTF	Fideicomiso para la Reconstrucción de Afganistán / <i>Afghanistan Reconstruction Trust Fund</i>
ATA	Autoridad Transitoria de Afganistán / <i>Afghan Transitional Authority</i>
CIA	Agencia Central de Inteligencia / <i>Central Intelligence Agency</i>
CICR	Comité Internacional de la Cruz Roja
CIMIC	Cooperación Cívico-Militar / <i>Civil-Military Cooperation</i>
CMCoord	Coordinación Militar-Humanitaria Civil / <i>Civil Humanitarian-Military Coordination</i>
DFID	Departamento para el Desarrollo Internacional / <i>Department for International Development</i>
EBO	Operaciones Basadas en Efectos / <i>Effects-Based Operations</i>
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación / <i>Food and Agriculture Organization</i>
FATA	Áreas Tribales bajo Administración Federal / <i>Federally Administered Tribal Areas</i>
FICR	Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja
GDH	Buenas Prácticas de Donación Humanitaria / <i>Good Humanitarian Donorship</i>
IASC	Comité Permanente entre Organismos / <i>Inter-Agency Standing Committee</i>
ISAF	Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad / <i>International Security Assistance Force</i>
JCMB	Comité Mixto de Monitoreo y de Coordinación / <i>Joint Coordination and Monitoring Board</i>
MCDA	Recursos Militares y de Defensa Civil / <i>Military and Civil Defense Assets</i>
NDF	Marco Nacional de Desarrollo / <i>National Development Framework</i>
NDB	Presupuesto Nacional de Desarrollo / <i>National Development Budget</i>
OCHA	Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

OCS	Organización de Cooperación de Shanghai
OTSC	Organización del Tratado de Seguridad Colectiva
OEF-A	Operación Libertad Duradera–Afganistán / <i>Operation Enduring Freedom-Afghanistan</i>
ONG	Organización No Gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OTAN	Organización del Tratado del Atlántico Norte
PAG	Grupo de Acción de Políticas / <i>Policy Action Group</i>
PIB	Producto Interior Bruto
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
POHRF	Fondo de Ayuda Humanitaria Posterior a las Operaciones / <i>Post-Operations Humanitarian Relief Fund</i>
PPC	Programación basada en Principios Comunes
PRT	Equipo de Reconstrucción Provincial / <i>Provincial Reconstruction Team</i>
QIP	Proyecto de Impacto Rápido / <i>Quick Impact Project</i>
SCHR	Comité Directivo para la Respuesta Humanitaria / <i>Steering Committee for Humanitarian Response</i>
SWABAC	Asociación de Coordinación para el Suroeste de Afganistán y Balochistán / <i>Southwestern Afghanistan and Balochistan Association for Coordination</i>
UNAMA	United Nations Assistance Mission to Afghanistan / <i>Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en Afganistán</i>

Introducción

Tras prácticamente una década de estar en el olvido, en septiembre de 2001 Afganistán reapareció en los mapas geoestratégicos de las potencias. Después de diez años de haber sufrido la llamada “fatiga del donante” y de haber sido lo que en su día Boutros Boutros-Ghali catalogó como un “conflicto huérfano”, la acción humanitaria y la ayuda al desarrollo se multiplicaron ante el renovado interés de Washington. Afganistán se convirtió en el primer frente de una guerra diferente: la llamada “Guerra Global contra el Terror”.

El nuevo entorno internacional tras el 11 de septiembre (11-S) implicó una revalorización de la seguridad internacional. Implicó mirar más de cerca a los llamados Estados “fallidos”, el crimen internacional, los regímenes dictatoriales y la proliferación de armas de destrucción masiva, y sus conexiones con el terrorismo internacional. La lucha contra el terrorismo, entendida en clave de los intereses nacionales de las potencias, pasó a ocupar un lugar preponderante en los modelos de análisis de conflictos y situaciones de “pos-conflicto”. En esta lucha, las capacidades militares son consideradas desde determinadas concepciones como instrumentos clave para erradicar esta amenaza.

Instrumentos y procesos como la consolidación de la paz, la acción humanitaria, la cooperación al desarrollo y el fortalecimiento institucional de gobiernos débiles no escaparon al nuevo prisma de percepción post 11-S. Desde concepciones neoconservadoras, estos instrumentos y procesos deberían alinearse plenamente con el esfuerzo anti-terrorista. Lo anterior, sin embargo, no implica que dichos procesos e instrumentos siempre hayan sido utilizados y motivados exclusivamente para y por sus fines naturales. La década de los ochenta en Afganistán es un claro ejemplo de la subordinación de esfuerzos, procesos e instrumentos políticos, económicos y humanitarios del Occidente al servicio de la lucha contra el comunismo.

El presente trabajo hace un estudio de la acción humanitaria en Afganistán desde 2001 hasta la actualidad. Para ello, se ha dividido el trabajo en dos partes. La primera parte contiene un análisis general del complejo escenario del conflicto armado afgano entre 2001 y 2008. Dicho capítulo aspira a resaltar los desa-

fíos y problemas más importantes para el país, como la insurgencia, el narcotráfico, la deficiente respuesta internacional, la debilidad del Gobierno de Karzai y el difícil contexto regional.

La segunda parte inicia con una breve mención de conceptos importantes como los principios humanitarios y el espacio humanitario, que servirán como punto de partida para analizar el humanitarismo en Afganistán.

En esta segunda parte se analiza el papel que ha jugado la acción humanitaria desde el derrumbe del régimen talibán. Se hace una breve referencia histórica del curso y de las tendencias por las que ha pasado la acción humanitaria desde 1979. Se argumenta que desde 2001 Afganistán vive una nueva etapa de asistencia humanitaria, influenciada por el contexto de seguridad internacional, particularmente la lucha contra el terrorismo.

En esta parte también se incluye un análisis sobre la ayuda internacional y su relación con la seguridad. Se comentan las principales tendencias de esta relación, haciendo un breve análisis sobre la cooperación cívico-militar, con particular énfasis en el papel “no militar, no letal” que desempeña la asistencia humanitaria dentro de la “Guerra Global contra el Terror”. Desde el punto de vista organizacional, se hará un análisis sobre la principal unidad cívico-militar en el país, los Equipos de Reconstrucción Provincial. Adicionalmente, se examinan algunas cuestiones referentes a la protección de la población civil —el otro pilar de la acción humanitaria—, tema que reclama una acción protectora por parte de los actores humanitarios y que es de suma importancia para la legitimidad de la presencia internacional. Además, se subrayan las grandes dificultades para proveer la ayuda —tanto humanitaria como de desarrollo— en contextos de gran inseguridad.

Por último, dicha sección pretende precisar el estado en el que se encuentra el espacio humanitario en Afganistán tras el 11-S, aprovechando el análisis para tomar el pulso a los principios humanitarios y valorar su vigencia y aplicabilidad en el escenario afgano. El análisis buscará identificar el papel que juega la acción humanitaria dentro de un espacio mucho más amplio y complejo, donde se emprenden pro-

yectos tan distintos como la consolidación de la paz, la reconstrucción “pos-bélica”, la construcción del Estado y el fortalecimiento institucional, y, la lucha contra el terrorismo y contra las drogas. La sección termina con un apartado que aborda los principales mecanismos de coordinación de la ayuda, tanto humanitaria como de desarrollo, buscando, en todo caso, resaltar los aspectos más revelantes para la acción humanitaria en particular.

La conclusión retoma algunos de los aspectos más importantes del análisis, comentando la difícil realidad del espacio humanitario y la compleja relación entre la acción humanitaria y la consolidación de la paz, la reconstrucción estatal y la lucha anti-terrorista. Concluye que la instrumentalización de la acción humanitaria por las fuerzas internacionales, el descuido de los donantes, y la inobservancia de los principios humanitarios en Afganistán por parte de algunos actores humanitarios, de Gobiernos y otros actores, está llevando al humanitarismo en Afganistán a una crisis de legitimidad y credibilidad. Desafortunadamente, ello afectaría a los más necesitados y al conjunto de un país en el que las necesidades humanitarias continuarán siendo grandes.

1. Análisis del conflicto afgano (2001-2008)

1.1 LA “GUERRA GLOBAL CONTRA EL TERROR” Y AFGANISTÁN

Los terribles atentados de Nueva York y Washington cambiaron el destino de Afganistán. Abrieron el primer frente de la “Guerra Global contra el Terror”, y con ello, una nueva etapa de la ayuda internacional en el país. Ante la negativa del régimen talibán de entregar a Osama bin Laden, en octubre de 2001 una coalición internacional, apoyada localmente por los señores de la guerra de la “Alianza del Norte” y bajo el liderazgo de Estados Unidos, iniciaron la operación “Libertad Duradera” en Afganistán (OEF-A, en inglés)¹. El costo calcu-

¹ Los objetivos de la operación “Libertad Duradera”, en palabras de Donald Rumsfeld (pronunciadas el 7 de octubre de 2001) son: a) dejar claro a los Talibán que es inaceptable que se de cobijo a los terroristas; b) adquirir información de inteligencia que facilite futuras operaciones contra al-Qaeda y los Talibán; c) desarrollar relaciones con grupos que se oponen a los Talibán; d) prevenir que Afganistán sirva de base de operaciones de terroristas; e) alterar el equilibrio militar, negando a los Talibán capacidad ofensiva, con el fin de favorecer el progreso de las distintas fuerzas de oposición; y, f) proveer ayuda humanitaria a los afganos. Véase “Transcript: Rumsfeld, Myers Brief on Military Operation in Afghanistan” 7 de octubre de 2001.

lado por al-Qaeda de los atentados del 11-S sin duda debió haber incluido la caída del régimen que le daba cobijo. Y así fue. Para finales de noviembre Kabul había caído, el Gobierno talibán había sido derrocado y sus milicias se reducían a aisladas bolsas de resistencia.

Durante la década de los noventa, tras el derrumbe de la Unión Soviética, Afganistán perdió gran parte de su valor geoestratégico, y con ello quedó fuera de la agenda internacional de los países desarrollados. Pese a que el conflicto no dejó de estar transnacionalizado, la guerra civil afgana se convirtió en uno de los denominados “conflictos olvidados”. La ayuda internacional durante dicha década descendió a una media de 200 millones de dólares por año.

En 2001, el escenario afgano reflejaba el resultado del abandono internacional durante los noventa. Los Talibán dominaban el 90 por ciento del territorio, y el país se consolidaba como sede de al-Qaeda. Por ello, el retorno de la comunidad internacional a Afganistán encuentra su razón en la reacción post 11-S de Estados Unidos y de sus aliados, y por consiguiente, en la “Guerra Global contra el Terror”, así como en las consecuencias humanitarias que ello pudiera suponer. En este sentido, las prioridades de la asistencia internacional tras el 11-S en Afganistán se fundamentaron en dos lógicas que algunos consideraron convergentes o complementarias, pero que pronto entrarían en colisión: la lucha contra el terrorismo, por un lado, y la asistencia humanitaria a la población civil y el desarrollo a largo plazo, por otro.

1.2 LA CONFERENCIA DE BONN: LA APERTURA DE UNA NUEVA ETAPA DE AYUDA EN EL MARCO DE LA “GUERRA GLOBAL CONTRA EL TERROR”

Derrotado el régimen talibán, el 26 de noviembre de 2001 la comunidad internacional se dio cita en el *Schloss Petersberg* en Bonn, Alemania, para discutir y diseñar la instauración de un gobierno provisional que encaminase al país hacia la estabilidad y el orden. Dicha conferencia contó con la participación de cuatro delegaciones afganas². Los Talibán,

(<http://www.globalsecurity.org/military/library/news/2001/10/mil-011007-usia04.htm>). Fecha de consulta: junio de 2004.

² Los grupos afganos que participaron en la Conferencia de Bonn fueron: la Alianza del Norte; el Frente de Peshawar (grupo conformado por refugiados afganos en Pakistán); el Grupo de Chipre (conformado por refugiados afganos en Irán) y el Proceso de Roma (leal al rey Zahir Shah). Véase Pozo, A. “La Reconstrucción de Afganistán” en Aguirre, M. y M. González (coord.)

derrotados por la coalición encabezada por Estados Unidos y desacreditados por la comunidad internacional, fueron excluidos en las discusiones que se llevaron en Bonn. Debido a esto, el Acuerdo de Bonn no es un acuerdo de paz, sino un acuerdo entre vencedores. Más tarde, el jefe del equipo negociador de la ONU, Lakhdar Brahimi señaló que uno de los errores del Acuerdo de Bonn fue no negociar con los Talibán y excluirlos totalmente del acuerdo³. Así, el Proceso de Bonn entró en escena con la oposición de los Talibán.

El Acuerdo de Bonn marcó el inicio de una nueva etapa de asistencia internacional hacia el país, asentando la primera referencia del compromiso internacional en el Afganistán “postalibán”⁴. Dado que la reconstrucción estatal de Afganistán partía de un Estado “colapsado”, el Acuerdo de Bonn —con sus luces y sombras— básicamente ha significado la creación de un nuevo gobierno. En enero de 2004 la *Loya Jirga* (gran asamblea tribal) promulgó una nueva Constitución. Luego, en octubre del mismo año, el país celebró las primeras elecciones presidenciales en su historia. Hamid Karzai, líder pashtun, antiguo colaborador de la CIA y consejero de la petrolera estadounidense Unocal, ganó con el beneplácito de Washington. En septiembre de 2005 se celebraron las elecciones parlamentarias y las elecciones para los consejos provinciales, constituyéndose con ello, la *Wolesi Jirga* (cámara baja) y la *Meshrano Jirga* (cámara alta). Con estas elecciones finalizó formalmente el Proceso de Bonn, si bien las discusiones sobre delimitaciones territoriales internas postergaron de forma indefinida la celebración de las elecciones para los Consejos de Distritos que constitucionalmente tienen derecho a un tercio de los escaños de la *Wolesi Jirga*. Dada la situación, y gracias a ajustes legales, dicho tercio actualmente está ocupado por miembros de los Consejos Provinciales, quienes gozarán de una representación parlamentaria ampliada hasta la celebración de las elecciones para las autoridades de los distritos.

Anuario CIP 2002: De Nueva York a Kabul. Ed. Icaria. Barcelona 2002. p. 167.

³ Suhrke, A. *When More is Less: Aiding Statebuilding in Afghanistan*. FRIDE Madrid. 2006. p. 16.

⁴ Con el resurgimiento y fortalecimiento de los Talibán desde 2004, cabría cuestionarse si Afganistán se encuentra efectivamente en una etapa “pos-talibán”. Independientemente de lo anterior, para efectos del presente documento, la expresión “pos-talibán” aplica al periodo posterior a la caída del régimen talibán en noviembre de 2001.

La Alianza del Norte, pese a su historial irregular en materia de derechos humanos, fue el grupo afgano más beneficiado por el Proceso de Bonn. Resulta natural, pues fueron los aliados locales de la “Coalición de los Dispuestos” en la lucha contra el régimen talibán. Durante los años de Bonn, importantes miembros de la Alianza del Norte ocuparon muchos de los altos puestos del Gobierno. Hamid Karzai, del grupo monárquico, y avalado por Washington, surgió como la figura principal del nuevo régimen. Sin embargo, Karzai carece de una red popular que pueda movilizar, y por ello, padece de una gran debilidad al momento de gobernar. A raíz de lo anterior, Karzai ha tenido que cooptar a rivales y críticos de su Gobierno, y, en algunos casos, ha tenido que reconocer a algunas milicias locales. Como señaló Barnett Rubin, el Gobierno afgano creado en Bonn se fundamenta, en parte, en el poder de los señores de la guerra⁵.

El Acuerdo de Bonn tuvo sus bases en el marco de la “Guerra Global contra el Terror”, y por tal motivo, los esfuerzos de la reconstrucción se han inclinado más hacia las prioridades de dicha guerra que a las del establecimiento de un Estado afgano democrático, libre e independiente. El Acuerdo de Bonn es consecuencia del 11-S, y por ende, su razón de ser no fue tanto el establecimiento de un mejor régimen para los afganos *per se*, sino la necesidad derivada de la guerra de reemplazar un régimen enemigo que albergaba grupos terroristas por otro más afín. Por tal motivo, la reconstrucción ha seguido el ritmo de la “Guerra Global contra el Terror”. Los primeros años de la intervención se caracterizaron por una notable reticencia por parte de la Administración de Bush de abordar de manera frontal e integral un proyecto de reconstrucción estatal (*nation-building*) en Afganistán⁶. Como señaló el Teniente General Barno, quien entre 2003 y 2005 estuvo a cargo del entonces Mando de Fuerzas Combinadas en Afganistán (OEF-A), “la reconstrucción pos-bélica no formaba parte de la fórmula”⁷. Con el fortalecimiento de la insurgencia, dicha reticencia ha disminuido, y sitúa al proyecto de reconstrucción como un proyecto de modernización, que enfrenta a las fuerzas modernizadoras afganas apoyadas por

⁵ Rubin, B. “(Re)Building Afghanistan: The Folly of a Stateless Democracy” en *Current History*. 2004. p. 167.

⁶ Véase Robichaud, C. “Remember Afghanistan? A Glass Full, On the Titanic” en *World Policy Journal*. Vol. XXIII. No. 1. Primavera. Nueva York. 2006. pp. 17- 24.

⁷ Barno, D. W. “Fighting ‘The Other War’, Counterinsurgency Strategy in Afghanistan, 2003-2005” en *Military Review*. Septiembre-octubre de 2007. p. 33.

el Occidente— con las fuerzas tradicionales y el islamismo de corte radical⁸.

1.3 EL MARCO PARA EL DESARROLLO: LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO NACIONAL DE AFGANISTÁN Y EL “PACTO POR AFGANISTÁN”

El Acuerdo de Bonn logró establecer un Gobierno, pero, ¿qué contempla respecto al Estado? Afganistán continúa siendo un Estado “frágil” y su Gobierno depende enormemente de la ayuda y de las fuerzas de seguridad externas, sin las cuales probablemente colapsaría de nuevo. El Gobierno tan sólo tiene capacidad para recaudar el 8 por ciento del PIB. Con un nivel tan bajo de recaudación, la asistencia internacional financia aproximadamente el 90 por ciento del gasto público⁹. La dependencia del Gobierno afgano en la ayuda externa es enorme.

En enero de 2006 la Conferencia de Londres sobre Afganistán reunió a más de sesenta donantes, quienes se comprometieron con 10.400 millones de dólares para el desarrollo del país para el periodo 2006-2010. En dicha reunión el Gobierno afgano presentó su “Estrategia Provisional de Desarrollo Nacional” que en junio de 2008 fue reemplazada por su versión completa, la “Estrategia de Desarrollo Nacional” (ANDS en inglés). Por otra parte, Afganistán y la comunidad internacional acordaron el “Pacto por Afganistán”, estableciendo los lineamientos bajo los cuales la comunidad internacional asistirá a Afganistán a lo largo de los siguientes cinco años, es decir, hasta el final de 2010. La ANDS, además de ser el Documento de Estrategia para la Reducción de la Pobreza requerido por las instituciones financieras internacionales, establece la estrategia de desarrollo, mientras que el “Pacto por Afganistán” constituye el acuerdo entre Afganistán y la comunidad internacional para ejecutarla y financiarla. El marco que establecen ANDS y el “Pacto por Afganistán” busca que Afganistán responda al principio de apropiación (*ownership*), se adueñe de su propio proceso de reconstrucción y mejore la eficacia de la ayuda de acuerdo a los principios de la Declaración de París de 2005 sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo.

El “Pacto por Afganistán” simboliza el cumplimiento por parte de la comunidad internacional de la Declaración de Berlín de 2004 — de no abandonar Afganistán— y surge como proyecto sucesor del Acuerdo de Bonn. Pese al compromiso renovado, sigue habiendo escepticismo por parte de algunos afganos que no han olvidado el abandono de Washington y del resto del mundo tras la retirada soviética en 1989. Como se detalla más adelante, el creciente malestar entre la población afgana, que sigue sin ver los resultados esperados, aunado a la falta de apropiación, es motivo para la preocupación y resta credibilidad al proyecto de reconstrucción.

El marco ANDS - “Pacto por Afganistán” pretende establecer una base económica y política sólida sobre la cual se pueda sustentar la paz y la estabilidad sin la asistencia financiera y militar del exterior. Para ello, ANDS y el Pacto comparten los mismos sectores estratégicos, ordenados bajo tres pilares: a) Seguridad; b) Gobernabilidad, Estado de Derecho, y Derechos Humanos; y, c) Desarrollo Socioeconómico. Desafortunadamente, el fortalecimiento de la insurgencia, la producción record de amapola, la corrupción del Gobierno de Karzai, y el bajo nivel de compromiso y de eficacia de la ayuda de la comunidad internacional son factores que dificultan gravemente su cumplimiento¹⁰. Como señala Rubin, “el Pacto coloca la responsabilidad del logro de sus objetivos en el Gobierno afgano, al cual fácilmente se le puede pedir responsabilidades, y, en la 'comunidad internacional', a la cual difícilmente se le puede pedir que rinda de cuentas”¹¹.

1.4 VALORACIÓN DE LA CONTRIBUCIÓN INTERNACIONAL 2001-2008

En comparación con la retórica y las expectativas creadas poco después de la caída de los Talibán, el monto de la ayuda internacional — y más importante aun, los resultados— han sido bajos. Durante los primeros años de la reconstrucción, James Dobbins, quien fue el enviado especial de la Administración de Bush en Afganistán, llegó a considerar la reconstrucción afgana como uno de los proyectos de reconstrucción “pos-bélicos” peor financiados en la historia. Micheal Ignatieff la calificó de

⁸ Véase Suhrke, A. “Reconstruction as Modernisation: the ‘post-conflict’ project in Afghanistan” en *Third World Quarterly*. Vol. 28, No. 7. 2007. pp. 1291-1308.

⁹ Nixon, H. *Aiding the State? International Assistance and the Statebuilding Paradox in Afghanistan*. Afghanistan Research Evaluation Unit Briefing Paper Series. Abril de 2007. Kabul.

¹⁰ International Crisis Group. *Afghanistan's Endangered Compact*. Asia Briefing No. 59. Kabul/Bruselas. 29 de enero de 2007.

¹¹ Rubin, B. R., *Afghanistan's Uncertain Transition from Turmoil to Normalcy*. Council on Foreign Relations. Nueva York. 2006. p. 1.

“Reconstrucción frágil” (*nation-building lite*)¹². Según estimaciones del Banco Mundial, en 2002 Afganistán recibió alrededor de 1.300 millones de dólares en Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), mientras que en 2007, la ayuda desembolsada ascendió a aproximadamente 3.000 millones¹³.

Comparando los primeros años de la reconstrucción con otros conflictos, la ayuda internacional per capita recibida por Afganistán también ha sido baja (57 dólares), muy inferior a lo que se destinó a Kosovo (814 dólares), Bosnia (249 dólares) o Timor Oriental (256 dólares), e incluso inferior a la otorgada en otros conflictos de bajo valor geoestratégico como Ruanda (114 dólares) o Haití (74 dólares)¹⁴. En 2007, en Afganistán la ayuda per capita ascendió a aproximadamente 90 dólares anuales, cifra que comparativamente sigue siendo baja. Lo anterior, ha generado críticas respecto al compromiso de la comunidad internacional y su parquedad a la hora de desembolsar su ayuda.

En contraposición con el argumento anterior —que Afganistán requiere más fondos para crear la “masa crítica” necesaria para que el país salga de su actual estado de debilidad— analistas como Astri Suhrke sostienen que la capacidad de absorción del Gobierno afgano es muy baja y que la actual cantidad de fondos, junto con su asignación errada, ha perjudicado el proceso de reconstrucción, y que, entre otros aspectos, ha estimulado la corrupción y ha hecho al Gobierno más dependiente del exterior¹⁵. Suhrke sostiene que ante las condiciones del Estado afgano, dar más conduce a menos. Sin embargo, la gran mayoría de analistas reclaman la concesión de cantidades mayores, pero mantienen una posición crítica respecto a la manera en que los fondos han sido asignados y distribuidos, denunciando su limitada eficacia sobre el terreno y los efectos negativos que han causado.

Desde 2002, la comunidad internacional ha comprometido cerca de 42.000 millones de dólares al desarrollo (ayuda humanitaria incluida)¹⁶, de los cuales ha desembolsado 15.000 millones. Este desfase supone problemas en cuanto a la previsibilidad de la ayuda que inciden negativamente en su eficacia. Independientemente de las cantidades, gran parte de la ayuda ha sido desperdiciada y poco efectiva. Más de la mitad de la ayuda es ligada, es decir, condicionada a la compra o a la contratación de bienes y servicios del donante. Aproximadamente el 40 por ciento de la ayuda (6.000 millones) ha regresado a los países donantes a través de los salarios y ganancias de los contratistas. Un poco menos del 50 por ciento de la ayuda desembolsada por la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) se canaliza a través de sólo cinco contratistas estadounidenses. Según las cifras del Gobierno de Afganistán, Estados Unidos sólo ha desembolsado el 22 por ciento de la ayuda prometida; por su parte, España sólo ha desembolsado el 10 por ciento de la ayuda prometida para el periodo 2002-2011¹⁷.

Muchos afganos denuncian que la ayuda y la llegada de contratistas y ONG internacionales ha distorsionado los precios, particularmente en Kabul, donde los precios de algunos productos y de la vivienda se han disparado. El coste de un consultor expatriado enviado por una firma de consultoría privada oscila entre los 250.000 y los 500.000 dólares al año. La línea entre las ONG y las empresas extranjeras en Afganistán es difusa, y esto ha llevado a que muchos afganos llamen “los Talibán en Toyota” al personal de las ONG y de los contratistas. El mercado laboral local ha sentido los efectos, donde los mal pagados médicos, ingenieros y funcionarios públicos, valiosos para la reconstrucción, prefieren trabajar con las agencias internacionales como chóferes e intérpretes, ya que eso reporta un mayor ingreso¹⁸.

La ayuda tampoco parece contribuir al fortalecimiento de las capacidades del Gobierno af-

¹² Ignatief, M. “Nation-Building Lite” en *The New York Times Magazine*. 28 de Julio de 2002.

¹³ Véase Jones, J. L. y T. R. Pickering (pres.) *Afghanistan Study Group Report. Revitalizing our efforts, rethinking our strategies*. Center for the Study of the Presidency. Segunda Edición. Washington. Enero 2007. p. 34.

¹⁴ Véase Rubin, B. R., A. Stoddard, H. Hamidzada, A. Farhadi. *Building a New Afghanistan: The Value of Success, the Cost of Failure*. Center on International Cooperation, New York University. Nueva York. Marzo de 2004, y; Robichaud, C. *Op. Cit.* p. 18.

¹⁵ Suhrke, A. *When More is Less: Aiding Statebuilding in Afghanistan*. FRIDE Madrid. 2006.

¹⁶ Esta cantidad corresponde a los montos comprometidos en las siguientes Conferencias de Donantes: Tokio 2002 (4.500 millones); Berlín 2002 (7.450 millones); Londres 2006 (10.390); y, París 2008 (20.000 millones).

¹⁷ Véase Waldman, M. *Falling Short. Aid Effectiveness in Afghanistan*. ACBAR Advocacy Series. Kabul. Marzo de 2008. pp. 1-5; y, Waldman, M. *Afghanistan: Development and Humanitarian Priorities*. Oxfam International. Kabul. Enero de 2008. pp. 2-3.

¹⁸ Estos efectos negativos de la ayuda se han desarrollado de manera más sistemática en Anderson M. *Do no Harm. How Aid can support Peace—or War*. Lynne Rienner. Londres. 1999.

gano. Se estima que tres cuartas partes de la ayuda internacional sortean el Gobierno y llegan directamente a manos de contratistas y agencias internacionales. Suhrke argumenta que la redición de cuentas sigue a quien desembolsa el dinero. El Gobierno y el Parlamento afgano tienen poco control sobre los fondos de la reconstrucción, y por ende, su legitimidad ante los ciudadanos es cuestionada¹⁹. Reconocidas las limitaciones operativas del Gobierno afgano y su corrupción²⁰ —que llega a alcanzar el grado de metástasis— que justificarían este *circumventus*, la ruta que toman los fondos, no obstante, debe cambiar gradualmente de dirección para que se incremente el apoyo al presupuesto del Estado afgano. Sólo por esta vía, y con la debida asistencia técnica y medidas anti-corrupción, se incrementarán las capacidades de la administración pública afgana con el fin de que se haga cargo de las necesidades de sus ciudadanos. Este es, además, el compromiso de los donantes conforme a la Declaración de París sobre eficacia de la ayuda, adoptada en 2005. Debido a todos estos factores y partiendo de la base de que la ayuda *per se* es necesaria, los flujos de la ayuda, así como su eficacia y modo de aplicación, deben ser revisados.

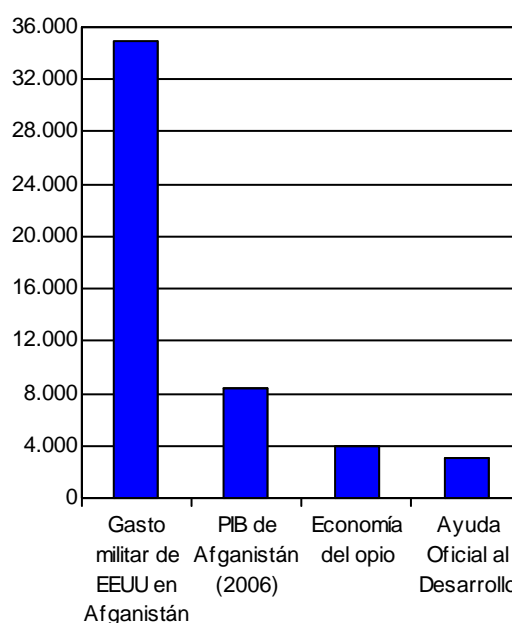
Como señala Robichaud, el objetivo principal de la Administración de Bush era derrotar a los Talibán y a al-Qaeda, y por ello, la reconstrucción, vista como un medio para ese objetivo, más que como fin en sí mismo, ha recibido una atención secundaria. Desde 2001 el Departamento de Defensa de Estados Unidos ha destinado 116.400 millones de dólares a la “Guerra Global contra el Terror” en suelo afgano; más de cuatro veces más del costo estimado de la reconstrucción para 2004-2010 (según el estudio *Securing Afghanistan's Future*, que lo estima en 27.500 millones de dólares). El gasto militar de Estados Unidos en Afganistán es once veces superior al monto total de la AOD. Como señala Robichaud, “el ‘plan’ de reconstrucción ha sido más ‘marcial’ que ‘Marshall’”²¹.

Comparando los gastos militares de Estados Unidos en Irak (2003-2007), cifrados en 417.900 millones de dólares, con los de la guerra en Afganistán (2002-2007), que ascienden

a 116.400 millones, se llega a la lógica conclusión de que el costo militar de la guerra en Irak ha sido 3,6 veces más que el de Afganistán²². La ampliación de la “Guerra Global contra el Terror” a Irak ha tenido importantes efectos negativos sobre el conflicto afgano, entre ellos, la menor disponibilidad de fondos para.

Gráfica 1. Comparación del gasto militar de Estados Unidos, el Producto Interno Bruto, la economía del opio y la Ayuda Oficial al Desarrollo en Afganistán en 2007

(en millones de dólares)



Nota: La AOD es el total de todos los donantes. El monto de la economía del opio se refiere al valor de exportación.

Fuentes: Gasto militar de EEUU en Afganistán, Cordesman, A. H. *The Cost of the Iraq War: CRS, GAO, CBO, and DoD Estimates*. CSIS. Washington. Marzo de 2008. p. 20. PIB, Banco Mundial. Economía del opio, Senlis Council. *Stumbling into Chaos. Afghanistan on the Brink*. Senlis Afghanistan. Londres. p. 90. (UNDOC estima que este sector oscila entre los 3.500 y 4.500 millones de dólares). AOD, estimaciones del Banco Mundial.

¹⁹ Suhrke, A. *Op. Cit.*

²⁰ Según el Índice de Percepción de la Corrupción de *Transparency International* (2007), Afganistán es el noveno país más corrupto del mundo. Véase (http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2007). Fecha de consulta: noviembre de 2007.

²¹ Robichaud, C. *Op. Cit.* p. 19.

²² Según las estimaciones del Congressional Research Service (CRS) de Estados Unidos, el coste para Estados Unidos de la guerra de Irak (2003-2007) asciende a 450.000 millones de dólares, mientras que la de Afganistán (2002-2007) asciende a 125.900 millones. Véase Cordesman, A. H. *The Cost of the Iraq War: CRS, GAO, CBO, and DoD Estimates*. CSIS. Washington. Marzo de 2008. p. 20. Ahora bien, otras estimaciones sitúan esos costes en cifras más elevadas. En particular Stiglitz y Bilmes, quienes señalan que el coste operativo de la guerra en Afganistán (2001-2007) ha sido de 173.000 millones. Véase Stiglitz, J. E. y L. Bilmes. *The Three Trillion Dollar War. The True Cost of the Iraq Conflict*. W.W. Norton. Nueva York-Londres. pp. 58.

1.5 DE NARCO-ECONOMÍA A NARCO-ESTADO

La debilidad y dependencia financiera del Gobierno de Karzai es agravada por la economía del opio. El auge de la narco-economía, interconectada con la inseguridad, el poderío de los señores de la guerra, la pobreza y la corrupción, es un serio desafío para la estabilidad. La magnitud del problema es tal, que a pocos días de haber tomado el poder, Hamid Karzai anunció que el narcotráfico representaba la mayor de las amenazas, por encima, incluso, de lo que fue la invasión soviética, la guerra civil, o la intervención extranjera.

Como señala Rubin, la narco-economía no sólo representa un simple problema de seguridad y de criminalidad, sino también un problema social, económico y político. Debido a su multidimensionalidad, no sólo debe ser atendido desde la perspectiva contrainsurgente y policial, sino que también se debería abordar el desarrollo socioeconómico de la población, proveyendo medios de vida alternativos al cultivo del opio. La creación de estos medios de vida alternativos deben de ir más allá de la simple oferta de cultivos y actividades lícitas, incluyendo el acceso a mercados internacionales e incorporando toda una aproximación integral al desarrollo rural, es decir, energía eléctrica, agua, carreteras y el alivio de la deuda, entre otros aspectos²³. Desde este enfoque, las condiciones que permiten el auge de la economía de opio, como la inseguridad y la pobreza, deben ser abordadas de manera integral y coherente.

Afganistán tiene el monopolio global de la producción del opio. En 2007 el país produjo el 93 por ciento del opio del mundo, llegando además, a registros históricos tanto en toneladas producidas como en hectáreas cultivadas. De acuerdo con el *Afghanistan Opium Survey 2008*, informe anual que emite la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), la producción del opio en 2008 se redujo a las 7.700 toneladas (una reducción del 6 por ciento respecto a 2007)²⁴.

Dada esta situación, se está frente a un problema global que no puede ser resultado exclusivamente en suelo afgano²⁵. La narco-

producción afgana está bien anclada a la economía ilícita global. Como se puede observar en el Gráfico 1 *supra* la economía del opio afgano equivale a aproximadamente la mitad del PIB del país. Si se compara con la AOD, ésta última equivale al 75 por ciento de la industria de la droga. El panorama es poco alentador.

Al encarar este problema, se debería evitar una guerra abierta contra las drogas ya que la narco-economía representa una importante parte de la producción total del país. Una contracción económica repentina en este sector ilícito golpearía a los más pobres, creando una profunda crisis económica y social. En vez de una estrategia basada en la erradicación de cultivos, que golpea en mayor medida a los agricultores, esta debería enfocarse en combatir las redes de los traficantes y productores de la droga, junto con los funcionarios corruptos del Gobierno, que generan la mayoría de las ganancias²⁶. Es a través de estas redes, y no mediante los agricultores, que la insurgencia y los grupos armados locales financian gran parte de sus actividades.

Los programas de erradicación forzosa o persuasiva sólo cosecharán problemas si no van acompañados de una alternativa de cultivo viable, sostenible y rentable combinada con el desarrollo de la infraestructura local. En los últimos años se ha puesto más énfasis en la erradicación de cultivos que en la lucha contra las redes transnacionales que trafican la droga. Este enfoque empobrece al agricultor, estimula la corrupción y produce un aumento del precio de la heroína en el mercado internacional, y con ello, da los incentivos económicos para su venta. Con la pobreza y el agravio que produce esta situación, el agricultor, en busca de protección, se vuelve vulnerable ante la presión y la protección de los señores de la guerra o de la insurgencia. Por estas razones Ashraf Ghani, ex ministro de Hacienda de Afganistán, llegó a decir que “hoy muchos afganos perciben que no son las drogas, sino una mal concebida guerra contra las drogas la que amenaza su economía y su naciente democracia”²⁷.

²³ Rubin, B. *Op. Cit.* p. 33.

²⁴ UNODC. *Afghanistan Opium Survey*. Viena. 2008.

²⁵ Según el ex ministro del Interior de Afganistán (2003), Ali Ahmad Jalali, esta economía ilícita deja un margen estrecho de beneficios en suelo afgano, ya que, sólo el 1 por ciento del valor del opio en mercados internacionales queda en manos de los

agricultores, el 9 por ciento va a los traficantes afganos, y el restante 90 por ciento es para las redes de distribución fuera de Afganistán, véase Jalali, A., “The Future of Afghanistan” en *Parameters, US Army War College Quarterly*. Vol. XXXVI, No. 1. Carlisle. Primavera de 2006. pp. 4-19.

²⁶ Rubin, B. y J. Sherman. *Counter-Narcotics to Stabilize Afghanistan: The False Promise of Crop Eradication*. Center on International Cooperation. Nueva York. Febrero de 2008. p. 6.

²⁷ Rubin, B. R., O. Zakhilwal. “A war on Drugs, or a War on Farmers?” en *Wall Street Journal*. 11 de enero de 2005.

1.6 LA PRESENCIA MILITAR INTERNACIONAL

La presencia militar internacional en Afganistán recae en dos mandos distintos: las fuerzas operando bajo la operación “Libertad Duradera” en Afganistán (OEF-A)²⁸ y la Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad (ISAF). Desde sus inicios, la OEF-A se ha centrado en operaciones contraterroristas, y posteriormente se amplió para incorporar operaciones de contrainsurgencia. Encabezada por Estados Unidos, y con la participación del Ejército Nacional Afgano, la objetivo principal de OEF-A es proteger a Estados Unidos de al-Qaeda y demás grupos terroristas que operan o pudiesen operar en Afganistán. En un inicio, se pensaba que el paso de las fuerzas estadounidenses por el país sería rápido y fácil, de allí la alianza con, y el rearme de los señores de la guerra. Con el fortalecimiento de la insurgencia, la seguridad estatal de Afganistán ha cobrado mayor interés.

Por su parte, ISAF, que nace del Acuerdo de Bonn en 2001, fue creada para ayudar al Gobierno afgano a mantener la seguridad hasta que las autoridades afganas estuvieran en condiciones de ocuparse de ella por sí mismas. La diferencia de mandatos, el predominio del enfoque contraterrorista dictado desde Washington y la falta de coordinación entre la fuerzas de la OEF-A e ISAF crearon vacíos de seguridad y brechas en el concepto de seguridad²⁹. Lo anterior, unido al despliegue “minimalista” de tropas, refleja la incapacidad de atender las necesidades de seguridad y explica el cierre de la “ventana de oportunidad” que se había abierto en 2001³⁰.

En agosto de 2003, la OTAN tomó el mando de ISAF y se embarcó en su primera misión fuera del espacio euro-atlántico. Por dos años, es decir hasta 2004, el área de responsabilidad de ISAF estuvo limitada a Kabul, quedando grandes áreas del territorio afgano a la intemperie en lo referido a la seguridad, y al capricho de los señores de la guerra rearmados por Washington. Tras presiones de muchos actores, entre ellos, los mismos comandantes estadounidenses, la Administración de Bush redujo su reticencia inicial a involucrarse en tareas de reconstrucción y de mantenimiento de la paz, y permitió la expansión de ISAF fuera de Kabul. La expansión optó por seguir un modelo de pequeñas unidades cívico-militares denominados “Equipos de Reconstrucción Provincial” (PRT, por sus siglas en inglés), diseñados para realizar tareas de estabilización en un entorno definido como “pos-bélico”, pero que se ha deteriorado en un de escenario de insurgencia.

Pese a los elevados gastos militares antes señalados, y en contraste con la lógica de Washington de lograr una “solución militar”, el despliegue de fuerzas internacionales ha sido bajo en comparación con otros conflictos. La Tabla 1 muestra la evolución de la aportación de tropas por parte de comunidad internacional. Como se puede observar, la aportación durante los primeros años para las tareas de provisión de la seguridad fue particularmente baja.

²⁸ La operación “Libertad Duradera”, que forma parte de la “Guerra Global contra el Terror” no sólo se desarrolla en Afganistán, sino también en Filipinas (OEF-P), en el cuerno de África (OEF-HOA), y en el Sáhara (OEF-TS). En el caso de Afganistán, desde 2006, con la disolución del Mando de Fuerzas Combinadas en Afganistán (CFC-A, en inglés), las fuerzas operando bajo la OEF-A están bajo dos mandos dirigidos por el Mando Central de Estados Unidos (USCENTCOM): las Fuerzas Operativas Combinadas y Conjuntas-101 (CJTF-101), encargadas de operaciones de contraterrorismo y de reconstrucción, y, el Mando Combinado para la Transición de la Seguridad en Afganistán (CSTC-A), que se centra en la reforma del sector de seguridad de Afganistán.

²⁹ Véase Bhatia, M., K. Lanigan y P. Wilkinson. *Minimal Investments, Minimal Results: The Failure of Security Policy in Afghanistan*. Afghanistan Research and Evaluation Unit Briefing Paper. Junio de 2004; y, Rubin, B. R., “Afghanistan’s Uncertain Transition from Turmoil to Normalcy” en *Council on Foreign Relations*. Nueva York. 2006, p. 5.

³⁰ Garrigues, J., “Why Sometimes More is More: Military Assistance to Afghanistan”, Comentario, *FRIDE*. Madrid. (www.fride.org/eng/File/ViewFile.aspx?FileId=1288). Fecha de consulta: febrero de 2007.

Tabla 1. Comparación de las cantidades máximas de tropas internacionales destinadas en distintos países / regiones conflictivas por espacio y población

País/Región	Cantidad máxima de soldados internacionales	Soldados internacionales por kilómetro cuadrado	Soldados internacionales por habitante
Kosovo	40.000	1 por 0,3 km ²	1 por 50
Bosnia	60.000	1 por 0,85 km ²	1 por 66
Timor Oriental	9.000	1 por 1,6 km ²	1 por 111
Irak	171.000	1 por 2,5 km ²	1 por 152
Somalia	40.000	1 por 16,0 km ²	1 por 200
Liberia	13.200	1 por 8,4 km ²	1 por 265
Sierra Leona	18.000	1 por 4,0 km ²	1 por 300
Haití	20.000	1 por 1,5 km ²	1 por 375
Afganistán (marzo de 2004)	8.000 (OEF-A) 5.000 (ISAF)	1 por 50,0 km²	1 por 2.230
Afganistán (junio de 2005)	18.000 (OEF-A) 8.000 (ISAF)	1 por 25,0 km²	1 por 1.115
Afganistán (primavera de 2006)	20.000 (OEF-A) 9.000 (ISAF)	1 por 22 km²	1 por 1.000
Afganistán (septiembre de 2006)	20.000 (OEF-A) 20.000 (ISAF)	1 por 16,25 km²	1 por 725
Afganistán (mayo de 2008)	10.000 (OEF-A) 41.700 (ISAF)	1 por 12,5 km²	1 por 618
Afganistán (septiembre de 2008)	17.000 (OEF-A) 53.000 (ISAF)	1 por 9,2 km²	1 por 457
Afganistán (década de los ochenta)	105.000 (tropas soviéticas)	1 por 6,1 km²	1 por 276

Fuente: tabla basada en el estudio de Bhatia M., K. Lanigan y P. Wilkinson. *Minimal Investments, Minimal Results: The Failure of Security Policy in Afghanistan*. Afghanistan Research and Evaluation Unit Briefing Paper. Junio de 2004. p. 10.

Nota: La estimación de la extensión territorial de Afganistán es de 650.000 km². Las estimaciones de su población para la década de los ochenta, 2004, 2005 y 2006 es de 29 millones de habitantes, mientras que la estimación para 2008 es de 32 millones. Datos de Central Intelligence Agency. *The World Factbook*. Mayo de 2005, y julio de 2007.

2006 fue un año de cambios. En dicho año se completó la transferencia de autoridad de las áreas de responsabilidad bajo el entonces Mando de Fuerzas Combinadas en Afganistán (OEF-A) a ISAF (OTAN). Lo anterior significó la entrada de tropas ISAF a la conflictiva zona del sur y del este del país, donde hay combates abiertos contra la insurgencia. Con estos cambios, en algunas zonas

del país ISAF ha tenido que participar en operaciones contrterroristas y contrainsurgentes. Tener que tomar parte —o estar expuestos a tomar parte— en estas operaciones no ha gustado a los aliados europeos, en especial a España, a Alemania y a Italia, ya que rompe con su misión original y expone sus tropas a situaciones de combate, aunque solo habían sido desplegadas para operaciones de estabilización y de seguridad³¹.

³¹ En una reciente entrevista, el Teniente General estadounidense David Barno señaló que “la OTAN llegó a Afganistán con deter-

Desde España, algunos militares advierten que “aunque la nueva estructura de mando de ISAF se ha adoptado para permitir y facilitar la sinergia entre la ISAF y la OEF-A, se debe evitar que ambas operaciones se fusionen, de otra forma se pondría en riesgo el resultado de ésta misión [ISAF] de la OTAN”³². En países como Reino Unido, Canadá y Países Bajos, cuyas tropas están desplegadas en zonas de combate, el apoyo doméstico a los esfuerzos de la guerra

minadas expectativas respecto a su misión, y ahora se encuentra frente a una realidad bastante diferente”. “Políticamente esto no nos ayuda [EEUU] frente a los gobiernos [miembros de la OTAN], ni con sus ciudadanos”. Por otra parte, cabe señalar que ISAF cuenta con un mandato de imposición de la paz conforme al Capítulo VII de la Carta de la ONU que prevé “operaciones de seguridad y de estabilidad”. Véase las resoluciones 1386, 1413, 1444, 1510, 1563, 1623, 1707, 1776, 1806 y 1833 del Consejo de Seguridad de la ONU.

³² Aparecido Hernández-Lastra, J. E., J. de Miguel Sebastián, y, G. Veiga Pérez. “Aspectos Operacionales del Conflicto” en Feliú García, L. *et al. Posible Evolución de Afganistán: Papel de la OTAN*. Documentos de Seguridad y Defensa No. 7. CESEDEN. Ministerio de Defensa de España. 2007. p. 61.

ha disminuido. La presencia de tropas internacionales en Afganistán a menudo parece deberse más a la necesidad de demostrar la alianza con Estados Unidos, que a atender las necesidades del país³³.

El hecho de que la presencia militar internacional esté aumentando siete años después de la caída de los Talibán es un indicador de que las cosas no van bien. La violencia está al alza. 2005 registró más de 1.700 muertes, en 2006 la cifra sobrepasó las 4.400, mientras que en 2007 murieron más de 8.000 personas. Afganistán se encuentra en el momento más sangriento desde la caída de los Talibán. “El deseo de una guerra rápida y barata, seguida de una paz rápida y barata, es lo que ha traído a Afganistán al presente: una situación cada vez más peligrosa [...] hoy por hoy las tropas internacionales encuentran mayor resistencia —y menos apoyo local— de lo que tenían en 2002”³⁴. La “trampa” afgana que Zbigniew Brzezinski (consejero de Seguridad Nacional del presidente Carter) veía en Afganistán, y que arrastró a la URSS a una larga y dolorosa guerra, vuela a ser un peligro real.

La dinámica de incremento de tropas indica además que sigue primando una definición eminentemente militar del “problema afgano”, y de la consecuente solución militar que requiere. Sin embargo, más tropas sobre el terreno, reglas de enfrentamiento más permisivas entre los miembros de la ISAF, o una mayor dependencia de los señores de la guerra no conseguirán la estabilidad deseada. Aumentar las tropas en Afganistán no resolverá de raíz el problema que supone el santuario de la insurgencia en Pakistán (que tampoco puede ser definido en términos exclusivamente militares), no resolverá el problema del desarrollo (y del desempleo), y no contribuirá a la gobernabilidad del país; y esos son tres factores que la insurgencia está explotando. Centrarse en los niveles de tropas como solución simple al problema podría conducir a un *estatus quo* de desgaste, que con el tiempo se convertirá la “trampa” afgana. Desde la insurgencia, su perspectiva podría ser resumida en las palabras

del comandante talibán Dadullah (muerto en 2007) “ustedes tienen los relojes, nosotros tenemos el tiempo”.

1.7 EN CONFLICTO AFGANO EN LA REGIÓN

El conflicto afgano no puede ser entendido sin prestar atención a las dinámicas de la región. Se está ante un conflicto transnacionalizado que requiere una aproximación regional en su análisis y resolución³⁵. La interconexión de oportunidades y amenazas articulan toda la región centroasiática, alcanzando a Irán, a Pakistán, a India, a China y a Rusia. Esta imbricación, por otra parte, no es ajena ni a Europa ni a Estados Unidos. Afganistán es un Estado clave para la seguridad internacional, y por ello, la comunidad internacional no debe escatimar esfuerzos para que Afganistán sea un Estado sostenible que provea bienes públicos básicos a su población (seguridad humana) y que contribuya a la seguridad global. Entender el carácter heterogéneo y transnacional de Afganistán, de su tejido social, económico, político, lingüístico, étnico y religioso es entender que sólo una aproximación basada en la cooperación regional puede ser capaz de atender esta problemática.

Sería necesario que Afganistán redefina su función dentro de la región; su condición de Estado “tapón”, como una pieza más en la geopolítica de las potencias, debería cambiar. Como apunta Rubin, debido a su debilidad histórica, Afganistán ha hecho depender su estabilidad de acuerdos con los imperios/potencias de turno y/o con sus vecinos como parte de un arreglo de seguridad más amplio al servicio de dichos actores externos. Debería evitarse la reaparición de este patrón histórico, ya que debilita la autonomía de Afganistán y deslegitima el Gobierno de turno, creando descontento entre la población y oportunidades para la intervención exterior. Como sugiere Rubin, Estados Unidos y los Estados miembros de la OTAN deben promover un consenso regional sobre el papel geoestratégico de un Afganistán neutral y sin aspiraciones de actuar como agente en perjuicio de

³³ International Crisis Group, *Countering Afghanistan's Insurgency: No Quick Fixes*. Asia Report N° 123. Bruselas. 2006. p. 15.

³⁴ Ibid. pp. 2, 14.

³⁵ Véase Garrigues, J. “Afganistán, hacia una estrategia regional” en *ABC*. 31 de diciembre de 2007; y, Rubin, B. R. “Afghan Dilemmas: ‘Defining Commitments’” en *The American Interest*. Vol. III. No. 5. Mayo-junio 2008.

³⁷ Rubin, B. R. “Afghanistan's Uncertain Transition from Turmoil to Normalcy” en *Council on Foreign Relations*. Nueva York. 2006. p. 17.

sus vecinos³⁷. Esto implica una posición afgana prudente ante las tensiones en la región, sean en Irán, Cachemira, Xinjiang, el Valle de Fergana, Baluchistán, las Áreas Tribales bajo Administración Federal (FATA por sus siglas en inglés), o cualquier otro sitio. Lo anterior implica revisar la naturaleza de la Asociación Estratégica entre Washington y Kabul, que genera desconfianza entre los Estados de la región. La redefinición geopolítica y la identidad regional del Estado afgano sólo será posible dentro de un marco de cooperación regional basado en el respeto mutuo del principio de no intervención. Hasta ahora poco se ha logrado, pese a hechos aislados como la Declaración de Kabul (2002) referente a la creación de buenas relaciones entre los vecinos de la región.

Pakistán sigue siendo el vecino clave para la estabilidad en Afganistán. Podría argumentarse que Islamabad es en parte responsable de que la guerra civil afgana se haya transnacionalizado durante la década de los noventa. Desde su nacimiento en 1947, Pakistán ha buscado la paridad estratégica con la enorme India. Dicha búsqueda se basa en genuinas preocupaciones de seguridad. El conflicto en Cachemira ha desembocado en tres guerras entre Pakistán y la India, ambas potencias nucleares. La superioridad militar de la India ha llevado a que Pakistán eche mano del fundamentalismo islámico y de tácticas de guerra asimétrica, enviando *muyahidín* a Cachemira. Islamabad ha buscado colocar un gobierno amigable y manejable en Kabul, de ahí la apuesta de los servicios de inteligencia paquistaníes por apoyar en los noventa a Gulbuddin Hekmatyar y después a los Talibán. Dado el tamaño de su territorio, Pakistán busca dotarse de “profundidad estratégica” en el territorio afgano ante una eventual guerra con la India. Un mejoramiento de las relaciones indo-paquistaníes, sin duda reportaría beneficios para la relación afgano-paquistaní y a la región en su conjunto.

El compromiso de la clase militar paquistaní con la “Guerra Global contra el Terror” está subordinado a las preocupaciones de seguridad nacional que genera la India. Para los dirigentes militares paquistaníes, subordinar los objetivos Occidentales a sus intereses de seguridad no es una novedad. En los años ochenta Pakistán aprovechó la guerra contra el comunismo para armarse, adquirir “profundidad estratégica” en el territorio afgano, y para desarrollar y completar su programa nuclear. Este comportamiento es lógico bajo la racionalidad del

pensamiento realista de la clase militar paquistaní. El apoyo exclusivo de la Administración de Bush en el ahora ex presidente Musharraf (1999-2008), profundizó esta dinámica, en perjuicio de las fuerzas democráticas de Pakistán y de la estabilidad en la región.

Las relaciones entre Kabul e Islamabad han estado a la baja, pero a la expectativa de abrir una nueva etapa con el nuevo Gobierno civil de Asif Ali Zardari (viudo de Benazir Bhutto). En los últimos años Kabul fue muy crítico con el Gobierno de Musharraf, a quien acusaba de no hacer lo suficiente para eliminar el santuario de la insurgencia en territorio paquistaní. El nuevo Gobierno de Pakistán ha prometido incrementar sus esfuerzos y su cooperación en este terreno.

Por otra parte, está el asunto de “Pastunistán”. La frontera afgano-paquistaní, también conocida como la Línea Durand, trazada por Londres en 1893, nunca ha sido reconocida por Kabul como la frontera legítima. La Línea Durand divide entre dos Estados a los pashtunes, etnia mayoritaria en Afganistán; de ahí el esfuerzo de Islamabad durante la guerra civil en los noventa para evitar el establecimiento de un gobierno nacionalista afgano-pashtun en Kabul. La Línea Durand constituye una frontera que Afganistán no reconoce y que Pakistán no controla, la insurgencia está explotando este hecho. Por estos motivos, es importante resolver la controversia fronteriza entre Afganistán y Pakistán. La paz en esta zona no puede prosperar sin la resolución conjunta de Afganistán y Pakistán. La actual insurgencia transfronteriza está borrando *de facto* la frontera, el incremento de actividades insurgentes y contrainsurgentes en FATA esta haciendo que el epicentro de los enfrentamientos sea las tierras pasutunes de Afganistán y de Pakistán, que geográficamente coinciden con Pastunistán. Debido a todos estos factores, al hablar sobre la política estadounidense en la zona, Rubin sostiene que el éxito no sólo puede ser posible con una estrategia estadounidense coherente hacia Afganistán y Pakistán, sino que también requiere una estrategia hacia la relación afgano-paquistaní³⁸.

Ante los planes estadounidenses (no ejecutados) de reducir sus tropas en la primavera de 2006, Kabul y el resto de los actores de la región han cuestionado el compromiso de Washington. Temeroso de su debilidad estatal y de

³⁸ Rubin, B. R. *Op. Cit.* p. 10.

quedar sólo ante el juego geopolítico de Pakistán, Kabul ha buscado estrechar sus lazos con Nueva Delhi como contrapeso. Al ser uno de los donantes más importantes en el país, la influencia de la India en Afganistán es considerable. Este hecho ha incrementado el nerviosismo en Pakistán que se siente rodeado.

Pakistán pasa por momentos críticos. Los más de 11.800 millones de dólares de ayuda que recibió Musharraf de la Casa Blanca han sido poco eficaces en la lucha contra el terrorismo y para el fortalecimiento del Estado pakistaní. Con el asesinato de Benazir Bhutto en diciembre de 2007, atribuido a los Talibán pakistaníes (Tehrik-i-Talibán Pakistán), el país cerró un año lleno de inestabilidad. El nuevo Gobierno civil tiene el desafío de someter a las Fuerzas Armadas y a los servicios de inteligencia bajo su control. Desafío nada fácil, considerando el historial de las relaciones entre los civiles y los militares en Pakistán.

A todas estas complicaciones regionales hay que añadir las tensiones entre Irán y el Occidente. La reconstrucción afgana y su redefinición geopolítica dentro de la región no deben excluir a Irán. La crisis de los refugiados y la entrada de armas son signos que indican que Irán requiere un papel más activo y más positivo en el proyecto estatal afgano. Irán fue un aliado clave en la intervención de 2001 contra el régimen Talibán, etiquetarlo como parte del llamado “Eje del Mal” no ha sido benéfico para la estabilidad regional.

Mirando a otros lugares en la región, no hay que perder de vista a Tayikistán que se recupera de una guerra civil (1992-1997), así como a Uzbekistán y Kirguizistán que, junto con Tayikistán, confluyen en el Valle de Ferghana, la zona más poblada de Asia Central y lugar donde nació el Movimiento Islámico de Uzbekistán (actualmente débil pero con vínculos con los Talibán y al-Qaeda). Por otro lado, cabría mencionar las tensiones latentes en la Región Autónoma Uigur de Xinjiang entre Pekín y los separatistas uigures (Movimiento Islámico de Turquestán Oriental, catalogado por China y Estados Unidos como grupo terrorista).

China y Rusia no se quedan atrás. La región centroasiática se ha convertido en el tablero de ajedrez de las potencias, reeditando el “Gran Juego” en su versión del siglo XXI. En respuesta al acuerdo de asociación estratégica entre Washington y Kabul, en julio de 2005 la Organización de Cooperación de Shanghai

(OCS),³⁹ liderada por el eje ruso-chino, pidió la retirada de las tropas estadounidenses de Asia Central. Uzbekistán, temeroso de una “revolución blanda” estilo georgiana o kirguiza, y espantado con la retórica democrática y de derechos humanos de Washington, dejó a lado su “ego” nacionalista para realinearse con Rusia expulsando las tropas estadounidenses de su territorio. Por primera vez en su historia China y Rusia hicieron ejercicios militares conjuntos, demostrando sus aspiraciones de ejercer un condominio sobre el espacio centroasiático. Con estos movimientos Moscú y Pekín desvelan su mensaje: “existen otras alternativas geopolíticas”⁴⁰.

Las actuales tensiones entre Rusia y Estados Unidos (OTAN incluido) a causa de la crisis en Georgia y del escudo antimisiles en Europa del Este, ha tenido efectos en Afganistán. Por el momento, Moscú ha optado por un pragmatismo cauteloso. Debido a sus preocupaciones por el radicalismo islámico en Chechenia (y en la región), hasta ahora Moscú no ha rescindido el acuerdo que alcanzó con la OTAN en Bucarest en abril de 2008 (aun pendiente de entrar en vigor), que permite el uso del territorio ruso para el transporte terrestre de provisiones no letales a Afganistán. Sin embargo, desde la crisis en Georgia, el Kremlin mantiene su amenaza de cerrar el espacio aéreo que había abierto para las operaciones de la OTAN en Afganistán.

A diferencia del “Gran Juego” del siglo XIX, la actual confrontación no sólo se da entre las potencias, sino que también entre distintos bloques regionales (OTAN, OCS y OTSC⁴¹), incluyendo a los nuevos Estados post-soviéticos, Irán, Pakistán y la India. Este “Gran Juego”, entendido por las potencias en clave de su seguridad e impulsado por las aspiraciones en torno a los oleoductos y la conquista de rutas comerciales y de nuevos mercados puede llevar a la región por una vía peligrosa. La confrontación reafirma la necesidad de construir una soberanía afgana caracterizada por una identidad geopolítica neutral; “a lo suizo”. Para ello, el consenso de la región y de las potencias “lejanas” será fundamental.

³⁹ La Organización de Cooperación de Shanghai incorpora a: Rusia, China, Kazajistán, Kirguizistán, Tajikistán y Uzbekistán.

⁴⁰ Elizondo, L., *El ‘Gran Juego’: nueva partida, mismo estadio*. Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria. (www.iecah.org/espanol/globaliza/seguridad/granjuego.html). 8 de septiembre de 2005.

⁴¹ La Organización del Tratado de Seguridad Colectiva, creada en 2002, incorpora a Rusia, Armenia, Belarusia, Kazajistán, Kirguistán, Tayikistán y Uzbekistán.

1.7.1. La Línea Durand: de “puerta trasera” a “puente” del conflicto

En la década de los ochenta, la *jihad* contra los soviéticos fijó su base de operaciones en las áreas tribales pastunes de Pakistán, a lo largo de la Línea Durand. Tras la caída del régimen talibán la historia se vuelve a repetir, y la franja fronteriza afgana-paquistaní retoma su función de “puerta trasera” del conflicto. Dicha zona es el paso por donde entran los nuevos reclutas, las líneas de abastecimiento, y desde donde se diseñan y se organizan las ofensivas.

Una parte considerable de la región fronteriza paquistaní está “talibanzada”, e Islamabad no goza de autoridad alguna. Uno de los fenómenos de los últimos meses ha sido la consolidación de Tehrik-i-Talibán Pakistán (Movimiento Talibán de Pakistán) encabezado por Baitullah Mehsud. Con propia agenda e independiente de los Talibán afganos, Tehrik-i-Talibán representa una seria amenaza para Pakistán⁴². Otras áreas de FATA están bajo el control de otros grupos que integran una insurgencia que se caracteriza por una creciente complejidad y heterogeneidad⁴³.

La paradoja de Pakistán es que tanto la insurgencia, como la OEF-A e ISAF han estado utilizando su territorio como base estratégica para su enfrentamiento en Afganistán. Mientras tanto, el ex presidente Musharraf desarrolló un “doble juego” al alinearse con Washington en la “Guerra Global contra el Terror”, y, conceder a la insurgencia el uso de FATA como santuario.

En primavera de 2008 el Gobierno paquistaní volvió a celebrar nuevos acuerdos con distintos grupos tribales con el fin de detener los enfrentamientos entre las Fuerzas Armadas paquistaníes y las milicias locales pro-talibán, y, prohibir el uso del territorio paquistaní para lanzar ataques en Afganistán. Pese a ello, la violencia en Afganistán en 2008 ha incrementado entre un 20 y un 30 por ciento⁴⁴.

La Línea Durand está dejando de ser la “puerta trasera” para convertirse en el “puente” a través del cual se está extendiendo el campo de batalla. El santuario de la insurgencia en Pakistán asegura su existencia, y por tanto, por más soldados que se envíen a Afganistán, no se logrará la estabilización si no se presta atención al santuario⁴⁵. En agosto de 2008, la Administración de Bush optó por la vía militar y autorizó la entrada de fuerzas de operaciones especiales estadounidenses al territorio paquistaní para la ejecución de operaciones puntuales contra la insurgencia. Se trata de una violación de la soberanía paquistaní, que ha sido duramente criticada por Islamabad. Informes recientes señalan que ha habido intercambio de disparos entre el Ejército paquistaní y las fuerzas estadounidenses.

Tal parece que Estados Unidos está en proceso de redefinir su estrategia. Dicha reevaluación incluye el incremento de tropas (véase Tabla 1), y posiblemente, la adopción de otras tácticas utilizadas en Irak, que podrían traducirse en la instrumentalización, vía soborno, de milicias anti-talibán en FATA para combatir los distintos grupos que conforman la insurgencia. Pese a estos esfuerzos de índole militar, es evidente que la paz no se podrá conseguir por esta vía, y que en algún momento implicará alguna clase de negociación con determinados grupos de la insurgencia. Al final, el éxito (tanto en Afganistán como en FATA) será medido no en términos militares, sino en términos políticos.

⁴² Abbas, H. “A profile of Tehrik-i-Taliban Pakistan” en *CTC Sentinel*. Vol. 1. No. 2. Enero de 2008.

⁴³ Según Ahmed Rashid, los principales grupos que componen la insurgencia son: los Talibán; Hizb-i-Islami Gulbuddin; Hizb-i-Islami Khalis; Tehrik-i-Talibán Pakistán; al-Qaeda; las milicias de Haqqani; y, el Frente Islámico Internacional. Véase Rashid, A. *Descent into Chaos. The United States and the Failure of Nation Building in Pakistan, Afghanistan, and Central Asia*. Viking. Nueva York. 2008.

⁴⁴ Barnes, J. E. y P. Spiegel “U.S. needs more troops in Afghanistan, commander says” en *The Los Angeles Times*. 5 de septiembre de 2008.

⁴⁵ Jones, S. G. *Counterinsurgency in Afghanistan*. Rand Corporation. Santa Monica. 2008.

2. La acción humanitaria en Afganistán

2.1 LA ACCIÓN HUMANITARIA, PRINCIPIOS Y ESPACIO

Antes de analizar la acción humanitaria en Afganistán, conviene apuntar algunos aspectos importantes sobre la acción humanitaria en general, que servirán de base para el análisis posterior.

El desarrollo en el tiempo de la teoría y de la práctica humanitaria ha asentado una serie de principios que sirven de guía para la acción humanitaria. Dichos principios, reconocidos mediante la práctica por los actores humanitarios, los Estados y las organizaciones multilaterales, han encontrado distintos grados de reconocimiento en el Derecho Internacional Humanitario⁴⁶. Los principios humanitarios justifican la acción humanitaria (principio de humanidad) y crean las condiciones de acceso para atender a los más necesitados (principios de imparcialidad, neutralidad e independencia). Dichos principios crean el marco ético-operativo para el cumplimiento del llamado “imperativo humanitario”⁴⁷, el cual establece el deber de los actores humanitarios de salvar vidas y de prevenir y aliviar el sufrimiento humano. El hecho de que los actores humanitarios reconozcan la primacía del imperativo humanitario, implica que su actuación será orientada exclusivamente hacia el logro del objetivo humanitario.

⁴⁶ Los principios humanitarios comúnmente aceptados por los actores humanitarios son: la humanidad, la imparcialidad, la neutralidad, y, la independencia. Sin embargo, sólo dos de ellos —la humanidad y la imparcialidad— se encuentran explícitamente mencionados en el Derecho Internacional Humanitario. El primero, el principio de humanidad, establece “que la prevención y el alivio del sufrimiento humano es la justificación y el objetivo de la acción humanitaria en todas las circunstancias y por encima de cualquier otra consideración”. Por su parte, el principio de imparcialidad señala que la acción humanitaria “no hace ninguna distinción de nacionalidad, raza, religión, condición social, ni credo político, se dedica únicamente a socorrer a los individuos en proporción con los sufrimientos, remediando sus necesidades y dando prioridad a las más urgentes”. Véase Sanahuja, J. A. *Guerras, desastres y ayuda de emergencia. El nuevo humanitarismo internacional y la respuesta española*. Intermon Oxfam. Barcelona. 2002. p. 124; y, Antón Ayllón, M. y M. Babé y Romero “El Movimiento Internacional del la Cruz Roja y de la Media Luna Roja” en Rodríguez-Villasante y Prieto, J. L. (coord.) *Derecho Internacional Humanitario*. 2da. Edición. Valencia. 2007. p. 88.

⁴⁷ El imperativo humanitario se encuentra claramente expresado en dos documentos clave, El Código de Conducta para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y las ONG en la Ayuda en Desastres (1994); y, La Carta Humanitaria del Proyecto ESFERA (1998); ambos textos son de observancia voluntaria, pero de gran peso moral.

Como se verá más adelante, existe una definición poco clara sobre la acción humanitaria en el terreno afgano y en las capitales de los donantes. Las complejidades del escenario afgano son prueba de los desafíos que presenta la simultaneidad humanitarismo-desarrollismo en el contexto de una reconstrucción estatal con conflicto abierto⁴⁸. Como argumentan Harmer *et al.*, la acción humanitaria no puede incorporar la “asistencia transitoria”, es decir, aquella ayuda orientada a facilitar el tránsito de un Estado de una situación de guerra a una de paz⁴⁹. La ayuda de reconstrucción y de consolidación de la paz, se ubican bajo esta clase de asistencia, y por ende, forman parte de un proyecto político más amplio donde participan una pluralidad de actores. El caso afgano demuestra lo difícil que es trazar la línea entre estas dos categorías.

Para que la acción humanitaria pueda llevarse a cabo, es necesario que exista un espacio en el cual se pueda acceder de manera continua y segura a aquellos en necesidad de asistencia o protección humanitaria. El llamado “espacio” humanitario carece de una definición legal. En la práctica, como en la teoría, dicho espacio adolece de cierta ambigüedad e indefinición. Para Rey y de Currea-Lugo, la idea de espacio humanitario pone de manifiesto “la necesidad de un ámbito donde la acción humanitaria, el trabajo de asistencia o la protección de los que sufren, sea posible sin subordinación a lo militar, lo político o lo económico”. Es un espacio, que no siempre es geográfico, “donde se puede actuar con independencia e imparcialidad”⁵⁰. En el sentido geográfico o físico, dicho espacio se refiere a las áreas donde las agencias humanitarias tienen un acceso seguro a las víctimas. Mientras que en el sentido político, se entiende como el grado en el que se puede actuar con independencia e imparcialidad⁵¹. En ambos sentidos, la creación y conservación de este espacio, ambiguo pero identificable, es el resultado de la observancia de las obligaciones jurídicas emanadas del Derecho Internacional

⁴⁸ Para un estudio más sistemático sobre estos desafíos véase Pérez de Armiño, K. *La vinculación ayuda humanitaria-cooperación al desarrollo. Objetivos, puesta en práctica y críticas*. Cuadernos de Trabajo de Hegoa No. 33. Bilbao. Noviembre 2002.

⁴⁹ Harmer, A., L. Cotterrel, y A. Stoddard. *From Stockholm to Ottawa. A progress review of the Good Humanitarian Donorship Initiative*. Humanitarian Policy Group Research Briefing. No. 18. Londres. 2004. p. 3.

⁵⁰ Rey, F. y de Currea-Lugo, V. *El debate humanitario*. Ed. Icaria. Barcelona. 2002. p. 25-26.

⁵¹ Wheeler, V. y Harmer, A. *Resetting the rules of engagement: trends and issues in military-humanitarian relations*. Humanitarian Policy Group. HPG Report 21. Londres. 2006. p. 8.

Humanitario entre los beligerantes, las autoridades que controlan el territorio, las agencias humanitarias y/o los donantes.

Por su parte, Nicholas Leader observa la existencia de una “sub-esfera” que forma parte de este espacio. Leader hace la distinción entre el “espacio de agencia” y el “espacio humanitario”. El primero consiste en la libertad y las condiciones mínimas necesarias para que una agencia humanitaria pueda operar; mientras que el espacio humanitario es uno más amplio que incluye un grado de protección de los civiles, y un respeto más riguroso de los principios humanitarios por parte de los beligerantes y donantes⁵². De esta observación, Leader distingue entre dos ámbitos: a) el acceso para asistir; y, b) la protección de los civiles y el respeto de los principios humanitarios en un sentido más amplio.

Partiendo de la idea de Leader del “espacio de agencia”, se podría argumentar que para que dicho espacio exista, éste debe asegurar la denominada “inviolabilidad humanitaria”. Según Keith Anderson, la inviolabilidad humanitaria consiste en “el velo de protección que permite a los actores humanitarios actuar en situaciones de desastre o conflicto armado para salvar vidas y aliviar el sufrimiento humano bajo el supuesto de que ni su personal, ni sus bienes, ni sus actividades serán objeto de ataques”. En contextos de conflicto —sostiene Anderson—, la inviolabilidad humanitaria supone la existencia de un ‘entendimiento’ tácito entre las partes beligerantes que aceptan el imperativo humanitario y reconocen que los actores que buscan cumplirlo son ajenos al conflicto, que no tienen ni pretenden tener capacidad de influencia sobre el resultado del mismo y, por ende, no constituyen objetivos militares⁵³. Consecuentemente, la “inviolabilidad humanitaria” se asegura mediante el cumplimiento por parte de los actores humanitarios y donantes de los principios humanitarios, y, del reconocimiento de tales principios por parte de los beligerantes.

Tomando en cuenta las ideas anteriores, el espacio humanitario no implica un espacio geográfico exclusivo, pero sí una esfera de

acción que permite que los actores humanitarios tengan acceso a las víctimas, que puedan proteger a los civiles y los bienes civiles no estratégicos de las hostilidades, y, que evita que dichos trabajadores sean objeto de ataques por las partes en conflicto. Dicha esfera de actuación se crea y se mantiene mediante el respeto de los principios humanitarios y el cumplimiento del Derecho Internacional Humanitario, los que darán credibilidad y legitimidad a las actividades humanitarias y a los actores que las realizan.

2.2 LA ACCIÓN HUMANITARIA EN AFGANISTÁN: 1979-2008

El panorama del humanitarismo en Afganistán ha cambiado mucho desde 1979. Las tres décadas de guerra han sido testigos de profundos cambios en la dinámica del conflicto con el surgimiento y desaparición de actores y la volatilidad de las agendas de las potencias regionales y globales. A consecuencia de ello, lo que se ha denominado acción humanitaria —que no necesariamente corresponde a la definición jurídica de la misma— ha sido definido y redefinido. Durante este tiempo el catálogo de actividades humanitarias se ha ampliado y contraído, según la agenda y el contexto político del momento⁵⁴. Estos cambios son producto de la confluencia de las dinámicas internas con las distintas perspectivas y respuestas que la comunidad internacional y los actores humanitarios han articulado al momento de definir y atender las necesidades humanitarias del país.

Siguiendo la lógica del estudio de Bhatia y Goodhand, y ampliándolo al presente, la ayuda del Occidente hacia Afganistán ha pasado por cuatro “generaciones” marcadas por distintos enfoques. La “primera generación” (década de los ochenta) de asistencia pretendidamente humanitaria se inserta en la lucha anti-comunista; la “segunda generación” (finales de los ochenta a mediados de los noventa) está marcada por el desarrollo y la rehabilitación; la “tercera generación” (mediados de los noventa a 2001) está caracterizada por los esfuerzos de consolidar la paz y proteger los derechos humanos⁵⁵. Finalmente, se podría argumentar

⁵² Leader, N. *The Politics of Principle: the principles of humanitarian action in practice*. HPG Report 2. Humanitarian Policy Group. Londres. 2000. pp. 3, 42.

⁵³ Anderson, K., “Humanitarian Inviolability in Crisis: The Meaning of Impartiality and Neutrality for U.N. and NGO Agencies Following the 2003-2004 Afghanistan and Iraq Conflicts” en *Harvard Human Rights Journal*. Vol. 17. 2004. p. 41.

⁵⁴ Donini, A. *Humanitarian Agenda 2015, Afghanistan Country Study*. Feinstein International Center. 2006. p. 27.; véase también Bhatia y M., J. Goodhand. *Profits and poverty. Aid, livelihoods and conflict in Afghanistan*. Overseas Development Institute. Londres. 2003.

⁵⁵ Bhatia, M. y J. Goodhand. *Profits and poverty. Aid, livelihoods and conflict in Afghanistan*. Overseas Development Institute. Londres. 2003. p. 18.

que desde 2001 se está ante una “cuarta generación” de la ayuda, que se caracteriza por estar al servicio de la lucha antiterrorista y la reconstrucción “posbélica”. Estas cuatro generaciones de ayuda reflejan la cambiante respuesta al cambiante contexto afgano, así como los distintos ciclos de implicación o de descuido internacional hacia el país, y las diferentes interpretaciones interesadas de lo “humanitario” al servicio de distintas agendas militares, de seguridad, o de otra índole.

La “primera generación” de la ayuda estaba plenamente alineada al servicio de la guerra contra el comunismo. Constituía el elemento “no letal” de la mencionada “trampa” afgana ideada por Brezinski. Sin embargo, realmente no fue sino hasta la Administración de Reagan cuando la ayuda humanitaria alcanzó su máxima expresión de arma “no letal” en la lucha contra el comunismo. Periodo en el cual se fortalecieron grupos como al-Qaeda, que, inspirados por un islamismo de corte radical, servirían para derrotar al Ejército Rojo.

Aparejada y distribuida simultáneamente con la ayuda militar a los *muyahidín*, la ayuda pretendidamente humanitaria de “primera generación” facilitada por Estados Unidos pasaba por las manos de los comandantes, legitimando su control de la zona y alimentando el esfuerzo de la guerra. Durante esta época la ayuda se caracterizó por la ausencia de mecanismos internacionales institucionalizados de coordinación de la ayuda, y no sería sino hasta 1988 que se crearía la Oficina de la ONU del Coordinador de Asistencia Humanitaria y Económica para Afganistán (véase el Gráfico 5). A menudo, la ayuda era distribuida de acuerdo a criterios de proximidad geográfica y lazos políticos, mientras que los criterios humanitarios, más presentes en la actuación de Naciones Unidas o de organizaciones humanitarias imparciales, quedaban relegados a un segundo plano⁵⁶. El apoyo estadounidense a los *muyahidín* perjudicó los principios humanitarios y la capacidad de actuación de las ONG humanitarias imparciales. A ello también contribuyó la actuación de otras ONG que se alinearon con la lucha anti-comunista.

Tras la retirada de las tropas soviéticas llegó la “segunda generación”. La “guerra por delegación” de la era bipolar se transformó en una guerra civil con trasfondo transnacional, trasladándose del campo a la ciudad. El colapso

del Estado, combinado con el desinterés y fatiga de las potencias donantes, condujo a que las agencias y las ONG humanitarias mejoraran su gestión, monitoreo y evaluación. Con el colapso estatal, las ONG desarrollaron algunas de las funciones propias del Estado, desempeñando el papel de un gobierno sustituto, en cuanto provisión de bienes se refiere. Durante este periodo, el apoyo financiero de los donantes disminuyó, el profesionalismo del sector aumentó, y los principios humanitarios cobraron fuerza con el distanciamiento de los actores humanitarios respecto de los comandantes. Esta época se caracterizó por un mayor énfasis en la gestión de la ayuda, a costa del análisis del contexto y de la economía política.

La “tercera generación” destaca por el proceso del Marco Estratégico⁵⁷, donde los derechos humanos, la construcción de la paz, la diplomacia y las necesidades humanitarias adquirieron un interés renovado. El Marco Estratégico se caracterizó por integrar la ayuda humanitaria al proceso de paz y construcción nacional. En este periodo la ayuda se re-politizó en función de las preocupaciones e intereses del Occidente⁵⁸. El papel de la ayuda partía de tres presunciones clave: “primera, que la ayuda podía servir de instrumento para auspiciar un cambio de comportamiento del régimen talibán; segunda, que el Marco Estratégico era el mejor mecanismo para asegurar la coherencia y la coordinación entre las distintas agendas de los distintos actores; y, tercera, que las estrategias de la política y de la ayuda podían complementarse”⁵⁹. Durante esta tercera generación —al igual que en la actual— se trabajó bajo el supuesto de que las estrategias diplomáticas y de la ayuda eran complementarias. Sin embargo, en realidad “la diplomacia veía a Afganistán como un ‘Estado canalla’ (*rogue state*) que debía ser contenido y aislado, mientras que los actores humanitarios y de cooperación al desarrollo veía en Afganistán un ‘Estado fallido’ que necesitaba de la implicación y ayuda de la comunidad internacional”⁶⁰.

Finalmente, la “cuarta generación”, con el 11-S de telón de fondo, se desarrolla bajo el paraguas de la actual “Guerra Global contra el Terror”. Uno de los sub-incisos de dicha guerra

⁵⁶ Ibid.

⁵⁷ El Marco Estratégico, creado en 1998 buscaba integrar las estrategias de política, de acción humanitaria y de defensa de los derechos humanos de las Naciones Unidas.

⁵⁸ Bhatia, M. y J. Goodhand. *Op. Cit.*

⁵⁹ Véase Goodhand, J., “Aiding violence or Building Peace?: The Role of International Aid in Afghanistan” en *Third World Quarterly*, vol. 23, no. 5. 2002.

⁶⁰ Bhatia, M. y J. Goodhand, *Op. Cit.* p. 18

es el proyecto de consolidación de la paz y de construcción estatal, un proyecto intrínsecamente político, y que por tanto trasciende los principios de humanidad e imparcialidad. Tomar parte en dicho proyecto implica tomar una postura política. En consecuencia, proveer la ayuda humanitaria en el contexto afgano, entre una multitud de actores, y donde se emprende un proyecto de construcción estatal, con la oposición de una de las partes beligerantes —que además es un actor no-estatal, transnacional y heterogéneo— ha planteado un gran desafío para los actores humanitarios respecto a que posición tomar frente a dicho proyecto.

2.3 EL NUEVO PARADIGMA DE INTERVENCIÓN Y SUS IMPLICACIONES PARA EL ESPACIO HUMANITARIO AFGANO

Los atentados terroristas en Nueva York y Washington aceleraron las tendencias que a lo largo de la década de los noventa venían definiendo las intervenciones internacionales en situaciones de conflicto. “Desde 1989, la tendencia hacia el aumento del uso de la fuerza, del liderazgo externo y del unilateralismo se ha hecho más palpable; lo anterior ha ido aparejado con una disminución de los procesos de paz negociados y el debilitamiento del multilateralismo en los esfuerzos de la construcción de la paz”⁶¹.

La reacción posterior al 11-S reafirmó y profundizó la tendencia hacia la creación de un marco de intervención que integrará la ayuda con la agenda política. La “Guerra Global contra el Terror” —iniciada con la operación “Libertad Duradera”— aceleró y matizó estas tendencias. La utilización de la lucha contra el terrorismo como prisma de contemplación y análisis, ha profundizado la denominada “securitización” de la ayuda⁶².

La intervención en Afganistán marca un hito en el curso que han tomado las operaciones de paz en los últimos años. El cambio producido es bastante claro. Se ha movido de las operaciones de paz multidimensionales o de “se-

gunda generación”, pasando por las operaciones de “tercera generación”, hacia intervenciones de estabilización. Se podría decir que las operaciones de paz de “segunda generación” (inicio de los noventa) se caracterizan por ser procesos de paz negociados que van más allá de la simple verificación del alto al fuego, incorporando tareas multidimensionales en áreas como el desarme, la desmovilización y la reintegración de ex-combatientes; el desminado; las reformas institucionales; los derechos humanos; la gobernanza democrática, etc. Por su parte, las operaciones de “tercera generación” (finales de los noventa) parten de esa misma multidimensionalidad mencionada, pero se caracterizan por situar en un lugar central o preeminente la imposición de la paz y la estabilización por vías militares.

La intervención vista en Afganistán puede ser considerada como una intervención de estabilización. Como comenta Baranyi, este tipo de intervenciones destacan por alejarse de la consolidación de la paz basada en procesos negociados, optando por operaciones de estabilización de carácter militar, lo que conduce a combinar instrumentos bélicos con herramientas de consolidación de la paz⁶³. Sin embargo, con el tiempo y con el deterioro de la seguridad, en algunas zonas del país la presencia militar internacional ha tenido que recurrir a operaciones de contrainsurgencia y a ampliar las operaciones de contraterrorismo puestas en marcha por la OEF-A. Para los países participando en la ISAF, lo anterior excede el mandato original conforme al cual enviaron sus tropas, y por tanto, está creando importantes tensiones entre los Estados miembros de dicha fuerza. Lo que en un inicio era estabilización, ahora es una guerra de contrainsurgencia.

El nuevo paradigma de intervención descansa sobre una imbricación compleja de imperativos políticos, militares y económicos. Con ellos ha de coexistir el imperativo humanitario clásico de salvar vidas y prevenir y aliviar el sufrimiento humano. Dichos imperativos, desiguales en prioridad y desarrollados por una gran variedad de actores, definen los grandes rasgos de la actual intervención. Para entender mejor el mapa de la intervención conviene examinar cada uno de dichos imperativos, así como su contenido general.

⁶¹ Baranyi, S. *¿Estabilización o paz sostenible? ¿Qué clase de paz es posible después del 11-S?* Centro de Investigación para la Paz. Madrid. 2006. p. 9.

⁶² Sanahuja, J. A., “Seguridad, desarrollo y lucha contra la pobreza tras el 11-S: Los Objetivos del Milenio y la «securitización» de la ayuda” en *Documentación Social*. No. 136. Madrid. 2005. pp. 25-41; y, Thieux, L., “El impacto de la ‘Guerra Global contra el Terror’ sobre el sistema internacional de ayuda y la acción humanitaria”, en Rey, F., L. Thieux y V. de Currea-Lugo, *Op. Cit.* p. 40.

⁶³ Baranyi, S. *Op. Cit.* p. 9.

Tabla 2. Mapa de la Intervención en Afganistán (2001-2008)

Principales Actores Internacionales y tipo de operación/misión Actores/Operaciones Militares <ul style="list-style-type: none"> • OEF-A: Contraterrorismo, contrainsurgencia y estabilización. • ISAF-OTAN: Operación de Imposición de la Paz (Capítulo VII de la Carta ONU). Misión militar multidimensional. Actores Civiles <ul style="list-style-type: none"> • UNAMA: Misión integrada (sin componente militar, véase Gráfico 5). • Unión Europea (EUPOL): Misión policial de carácter civil. • Otros actores: ONG/agencias humanitarias y de desarrollo; Empresas Privadas de Seguridad; Empresas Privadas (contratistas y consultarías). 	
Imperativos Políticos Internacionales	<ul style="list-style-type: none"> • La “Guerra Global contra el Terror”; • Presencia internacional mínima, simbolizada en una “huella ligera”. (Ahora deja de ser “ligera”, véase Tabla 1). • La prevención de grandes flujos de refugiados hacia los países donantes y/o vecinos; • La lucha contra el crimen internacional organizado, particularmente contra el narcotráfico. • Empezar un proyecto de reconstrucción estatal orientado hacia la modernización y hacia la paz liberal.
Imperativos Políticos Nacionales	<ul style="list-style-type: none"> • El establecimiento de un sistema democrático; • La promoción y protección de derechos humanos; • La promoción de la igualdad de género; • El fortalecimiento del Estado central.
Imperativos Económicos	<ul style="list-style-type: none"> • La creación de una economía de mercado; • La creación de un Estado eficiente con una burocracia ágil.
Imperativos Militares	<ul style="list-style-type: none"> • La lucha contra al-Qaeda, los Talibán, y demás grupos insurgentes (contraterrorismo y contrainsurgencia); • La estabilización para asegurar la paz; • Desarrollar el sistema de seguridad del Estado afgano; • Avanzar la reconstrucción desempeñando actividades humanitarias y de desarrollo mediante operaciones CIMIC; • Ganarse los “corazones y mentes” de la población, recurriendo a instrumentos humanitarios y de desarrollo, entre otros.
Imperativo Humanitario	<ul style="list-style-type: none"> • Salvar vidas y prevenir y aliviar el sufrimiento humano.

Fuentes: Ministry of Foreign Affairs of Denmark, DANIDA, Copenhagen. 2005; Barno, D. W. “Fighting ‘The Other War’, Counter-insurgency Strategy in Afghanistan, 2003-2005” en *Military Review*. Septiembre-octubre de 2007; y, Suhrke, A. “Reconstruction as Modernisation: the ‘post-conflict’ project in Afghanistan” en *Third World Quarterly*. Vol. 28, No. 7. 2007.

Siendo unos más importantes que otros, en función de los objetivos de cada uno de los actores, el conjunto de imperativos y prioridades anteriormente señaladas marcan el tono de la intervención. A su vez, dicha intervención es un factor determinante a la hora de definir el espacio humanitario. Los imperativos políticos internacionales y militares han tenido mayor peso que los imperativos políticos nacionales, económicos y humanitarios, quedando estos últimos en una posición debilitada y subordinada. Como se indicó, la reticencia inicial de la Casa Blanca hacia la construcción nacional y estatal ha significado grandes retrasos en

la reconstrucción “pos-bélica” en general⁶⁴, esto debido —en parte— a la primacía de los imperativos políticos y militares, próximos a la “Guerra Global contra el Terror”. Y como se indicará, los objetivos de desarrollo y/o humanitarios también han sido subordinados a los imperativos militares a través de las operaciones CIMIC.

El nuevo paradigma de intervención, caracterizado por una multidimensionalidad desequilibrada, prioriza la “Guerra Global contra el Terror” sobre otras vertientes. Al igual que la ayuda de la década de los ochenta quedaba al

⁶⁴ Rubin, B. R., “Saving Afghanistan” en *Foreign Affairs*. Council on Foreign Relations. Nueva York. 2007.

servicio del esfuerzo anti-comunista, hoy en día la ayuda es afectada por el esfuerzo anti-terrorista. En ambos casos los principios humanitarios pasan por malos momentos. Irónicamente hoy se lucha contra actores (al-Qaeda y *muyahidin-freedom fighters*) que se fortalecieron gracias a la ayuda estadounidense, saudí y paquistaní de los ochenta.

Por otra parte, desde 2004 la insurgencia ha estado incrementando su fuerza, y con ello, su habilidad de influir y afectar el espacio humanitario mediante la inseguridad. A consecuencia de lo anterior, el acceso a las víctimas se ve limitado, y el coste de la ayuda se ha elevado.

Siendo que el actual proceso de formación estatal origina de una intervención militar extranjera y se desarrolla bajo el marco de un proceso de paz no negociado, la insurgencia lo tacha de ilegítimo. Desde la perspectiva de la insurgencia, el Gobierno de Karzai es un títere en manos de Washington. El Gobierno de Karzai, como los gobiernos comunistas de los ochenta, busca modernizar y desarrollar la sociedad afgana con apoyo extranjero. Desde esa perspectiva, no hay nada nuevo en esto. Uno de los elementos constantes de la historia de Afganistán a lo largo del siglo XX —y en el presente— ha sido la enorme tensión entre las fuerzas modernizadoras y el tradicionalismo.

Así como la guerra contra los comunistas se libró en nombre de la religión, el nacionalismo y la tradición, no es ninguna sorpresa que la actual insurgencia se inspire sobre las mismas ideas, símbolos y mecanismos de legitimación⁶⁵. Impedir el fortalecimiento del Gobierno de Karzai, llevarlo a una crisis de legitimidad, forzar la salida de las tropas extranjeras y aislar el país de las ideas liberales Occidentales son algunos de los objetivos compartidos por los distintos grupos que conforman la insurgencia. En la consecución de dichos objetivos, las agencias humanitarias y las ONG internacionales, al igual que las ONG nacionales que estén apoyando —o percibidas así— el actual proceso de consolidación de la paz y de reconstrucción son considerados como parte del enemigo, tal como lo señala el particular “Códex Talibán”⁶⁶.

Sobre este telón de fondo se conforma el espacio humanitario en Afganistán. Definido como un espacio altamente politizado y controvertido, donde reina la inseguridad y la incertidumbre. Sobre este espacio chocan las agendas de los distintos actores, incluidos los humanitarios. Espacio sobre el cual florece la economía del opio, cuyo valor supera el volumen de la asistencia humanitaria y de desarrollo. En este espacio los actores humanitarios tienen que cumplir con el imperativo humanitario de salvar vidas y aliviar el sufrimiento humano bajo la doble presión de ser cooptados por las fuerzas internacionales y sus agendas, y/o ser objetivo de ataques de la insurgencia. Afganistán refleja los desafíos de la relación entre el imperativo humanitario y los proyectos de reconstrucción/formación estatal derivados de procesos carentes del consenso de las partes implicadas. Dicha relación puede provocar grandes tensiones sobre los principios humanitarios, y Afganistán es prueba de ello. Tristemente, estos desafíos se desarrollan frente una de las poblaciones más pobres y vulnerables del mundo.

2.3.1 La ayuda humanitaria en Afganistán y su estado de contracción

Definir la situación en Afganistán no es fácil. El escenario afgano da señas de ser simultáneamente un escenario de reconstrucción “pos-conflicto”, de contraterrorismo y de lucha antidrogas, que gira entorno a la insurgencia y la contrainsurgencia. Estos rasgos se solapan y conjugan, creando un entorno altamente complejo para la actividad humanitaria. La ayuda humanitaria, así como la ayuda para la rehabilitación y el desarrollo, se presentan con fines borrosos, donde las líneas entre lo militar, lo político, lo humanitario y lo referido al desarrollo, son tenues y movedizas. Por otra parte, la pluralidad de actores y agendas —Gobierno y Ejército afgano, fuerzas de la OEF-A, ISAF, señores de la guerra y sus milicias, empresas privadas de seguridad, contratistas privados, ONG nacionales e internacionales, agencias de cooperación, y, agencias de la ONU, entre otros— aportan mayor complejidad al terreno. Un cooperante comentaba que para la población afgana “nadie sabe quien hace qué”, lo que ilustra los términos difusos en los que la sociedad afgana percibe las distintas actividades de la comunidad internacional, y su compleja relación con los actores internos⁶⁷.

⁶⁵ Véase Nojumi, N. *The Rise of the Taliban in Afghanistan*. Palgrave. Nueva York. 2002; y, Suhrke, A. *Op. Cit.*

⁶⁶ Artículo 26 de “Layeha for Mujahideen”, (www.signandsight.com/features/1071.html. 2006). Fecha de consulta: febrero de 2007.

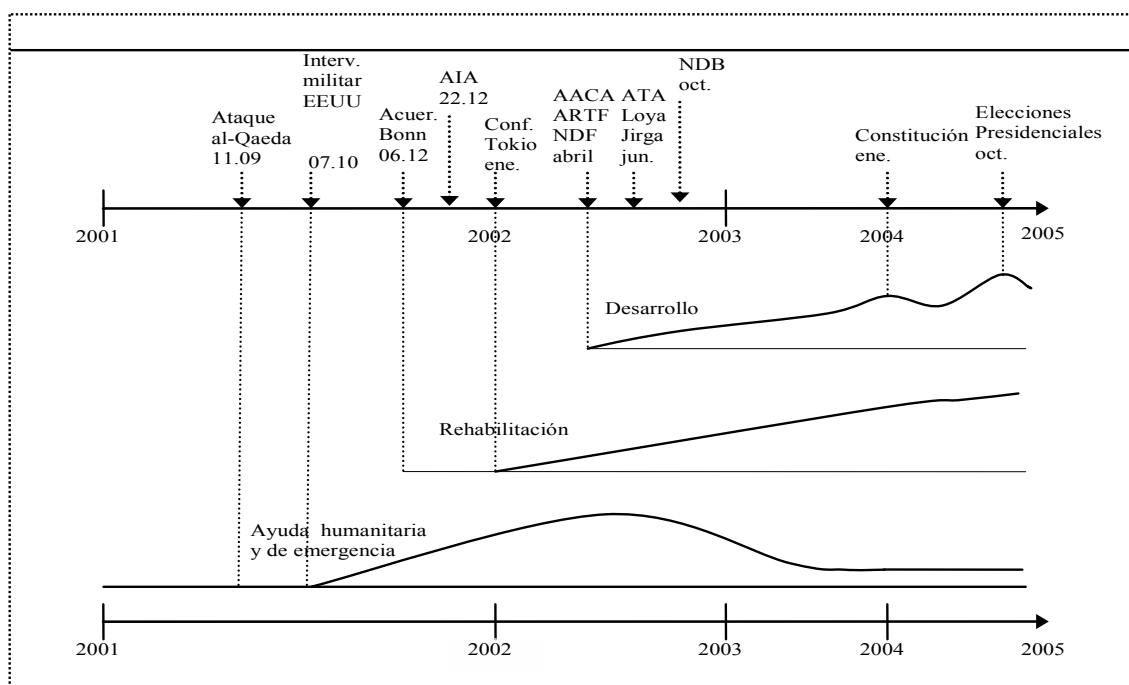
⁶⁷ Entrevista realizada por el autor.

Durante la época talibán, toda la ayuda que llegaba al país era definida como humanitaria, lo que implicó ampliar la agenda humanitaria para incorporar la ayuda al desarrollo. En esa época la ayuda se prestaba al margen del Gobierno talibán, programada de tal forma que no fortaleciera sus instituciones, e instrumentalizada para incentivar un cambio en su comportamiento⁶⁸.

Tras la caída de los Talibán, y bajo la idea de que la guerra había concluido, el discurso sobre la ayuda rápidamente cambió para considerarla como ayuda de reconstrucción, enfocando parte de sus esfuerzos hacia el fortale-

cimiento del Gobierno de Karzai y su legitimidad. A menudo, la ayuda, sea humanitaria o de desarrollo es definida según la definición que los donantes den a su dinero⁷⁰. “Lo humanitario —señala un trabajador humanitario— ha sido definido por los 'no humanitarios', desde el concepto de la imagen pública Occidental”⁷¹. Así, como señala Donini, la definición de la acción humanitaria se ha ampliado y contraído en función de las circunstancias, buscando provocar —mediante el bien humanitario— efectos favorables a determinados objetivos políticos, nobles o no, pero en esencia metahumanitarios.

Gráfico 2. Cronología del flujo de los fondos destinados a la ayuda humanitaria y de emergencia, la rehabilitación y el desarrollo en Afganistán, 2001-2005



Glosario de las siglas:

AIA: Autoridad Interina Afgana / Afghan Interim Authority

AACA: Autoridad Afgana para la Coordinación de la Asistencia / Afghanistan Assistance Co-ordination Authority

ARTF: Fideicomiso para la Reconstrucción de Afganistán / Afghanistan Reconstruction Trust Fund

NDF: Marco Nacional de Desarrollo / National Development Framework

ATA: Autoridad Transitoria de Afganistán / Afghan Transitional Authority

NDB: Presupuesto Nacional de Desarrollo / National Development Budget

Nota: las variaciones en los distintos tipos de ayuda reflejan los incrementos y decrementos generales de los flujos de los fondos, y no cantidades específicas.

Fuente: Ministry of Foreign Affairs of Denmark. DANIDA. Copenhagen. 2005.

⁶⁸ Véase Atmar, H. y J. Goodhand, *Aid, Conflict and Peacebuilding in Afghanistan. What Lessons Can Be Learned?* International Alert. Londres. 2002.

⁷⁰ Johnson, C., “Afghanistan and the ‘war on terror’”, en Macrae, J. y A. Harmer, *Humanitarian action and the global ‘war on terror’: a review of trends and issues*. Humanitarian Policy

Group - Overseas Development Institute. Report 14. Londres. 2003. p. 54.

⁷¹ Entrevista realizada por el autor.

La acción humanitaria en Afganistán, tal como se ha visto anteriormente, tiene una larga historia, a lo largo de la cual ha sido afectada e instrumentalizada por las dimensiones políticas, militares, sociológicas y de derechos humanos del conflicto⁷². En atención a estas dimensiones los donantes y actores humanitarios ordenan sus prioridades y formulan sus respuestas sobre el terreno, mismas que explican el fenómeno oscilante entre la expansión y contracción del quehacer humanitario. Dicho fenómeno obedece a los distintos grados de instrumentalización de la ayuda, y al papel que le asignan los distintos donantes y actores humanitarios. “Algunos Estados quieren vender el caso afgano como una historia de éxito, y por ende, definen sus actividades en términos de desarrollo. Consiguientemente, el espacio humanitario se ha encogido”⁷³.

Tal como muestra el Gráfico 2, desde mediados de 2002, la dinámica de la ayuda humanitaria se encuentra en una fase de contracción, mientras que la ayuda para la rehabilitación y el desarrollo se ha incrementado. Lo anterior, cabe mencionar, no significa que las necesidades humanitarias hayan disminuido en la misma proporción —tal como argumenta el siguiente epígrafe—, sino que se podría argumentar que la mayoría de las necesidades humanitarias están siendo atendidas bajo la etiqueta de la ayuda al desarrollo o de reconstrucción, siguiendo una dinámica de acomodo con los imperativos político-militares.

Ante éste fenómeno, cabe observar que contextos como el afgano demuestran lo importante que pueden ser las definiciones y su impacto en las actuaciones sobre el terreno. Hay razón para argumentar que urge llegar a un consenso sobre una definición de la acción humanitaria aplicada y respetada en las capitales de los donantes y sobre el terreno afgano. Como argumenta Donini, dicha definición debe servir para definir y proteger el papel y las funciones de los actores humanitarios⁷⁴.

2.4 LAS NECESIDADES HUMANITARIAS DE AFGANISTÁN

A pesar de que lo humanitario se encuentre en un estado de contracción, las necesidades humanitarias persisten. La acción humanitaria,

independientemente de la forma o etiqueta que la defina, seguirá siendo imprescindible en los próximos años. Las necesidades humanitarias siguen siendo altas. Según el director de operaciones del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) —Pierre Kraehenbuehl, refiriéndose al año 2007— “la situación humanitaria en Afganistán es peor ahora que hace un año”⁷⁵. Dado que las necesidades humanitarias continúan siendo elevadas y que es necesario atenderlas de manera imparcial, es importante que los actores humanitarios no pierdan su credibilidad y legitimidad, imprescindibles para acceder de manera continua a los más necesitados.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ubica a Afganistán entre los cinco países más pobres del mundo. La gran mayoría de la población vive por debajo de la línea de pobreza. Afganistán es uno de los países con la esperanza de vida más baja en el mundo, 43,1 años; veinte años por debajo de las medias de sus países vecinos. Según el PNUD, uno de cada cuatro niños muere antes de cumplir los cinco años de edad⁷⁶. Dicho Programa estima que tras treinta años de guerra, el 20 por ciento de la población sufre de algún trastorno mental⁷⁷. Desde 2003, con el fortalecimiento de la insurgencia y las operaciones aéreas del la OEF-A y de ISAF, las cifras de muertes se han incrementado. El informe del Secretario General de la ONU de marzo de 2008 afirma que en 2007, 138 personas perdieron la vida y que 429 resultaron lesionados a causa de las minas. Aproximadamente la mitad de las víctimas eran menores⁷⁸.

Afganistán es un país de niños y adolescentes; lo que no es nada raro cuando la esperanza de vida es tan baja. El 68 por ciento de la población tiene menos de 25 años⁷⁹; dato chocante al considerar la estrategia de OEF-A y de ISAF basada en el uso de fuerza aérea “de precisión”, y el uso que hace la insurgencia de la

⁷² Donini, A., *Op. Cit.* p. 5.

⁷³ Entrevista realizada por el autor.

⁷⁴ Véase Donini, A. *Op. Cit.*

⁷⁵ “ICRC warns of growing civilian toll in Afghanistan” *AFP*. Junio de 2007.

⁷⁶ PNUD. *Afghanistan Human Development Report 2007*. Center for Policy and Human Development y Kabul University. Islamabad. 2007. p. 27.

⁷⁷ PNUD. *UNDP National Human Development Report. Security with a Human Face. Challenges and Responsibilities*. UN and the Islamic Republic of Afghanistan. Marzo de 2005.

⁷⁸ United Nations, *The situation in Afghanistan and its implications for international peace and security. Report of the Secretary-General. A/62/722-S/2008/159*. Nueva York. 6 de marzo de 2008.

⁷⁹ PNUD. *UNDP Afghanistan Annual Report 2006*. Organización de las Naciones Unidas. Mayo de 2007. p. 3.

población como “escudos humanos”. La mayoría de la población afgana nació ya iniciada la guerra, y el complejo conflicto afgano es la única realidad que conocen.

Aproximadamente el 50 por ciento de los niños sufren de desnutrición, y una de cada tres personas que vive en el campo no logra satisfacer los estándares mínimos alimenticios. Según la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), durante 2007 más de 6 millones de afganos —entre un tercio y un cuarto de la población total— sufrieron de inseguridad alimenticia. El 57 por ciento de los hogares afganos carece de una diversidad de alimentos (lo que indica mala nutrición) y más de 20 por ciento no tiene acceso a suficiente comida⁸⁰. La actual crisis alimenticia mundial está afectando fuertemente a Afganistán⁸¹. Sólo el 31 por ciento de la población tiene acceso a agua potable⁸². El ratio de médicos por habitante es de un doctor por cada 6.000 personas. Desde 2001 más de 3,5 millones de refugiados han regresado al país⁸³.

Un poco menos de 4 millones de afganos viven en Irán y Pakistán, de ellos unos 3 millones gozan de la condición de refugiado. En Pakistán viven 2 millones de refugiados, mientras que en Irán los refugiados registrados ascienden a 900.000, cifra a la cual se suman un millón de afganos con estatus migratorio irregular. El retorno forzoso de refugiados (legales y *de facto*) representa un gran problema humanitario y de gobernabilidad para Afganistán. Entre abril y junio de 2007 Irán deportó a 100.000 personas⁸⁴, y ha anunciado su intención de deportar más en 2008⁸⁵. Pakistán, por su parte, ha anunciado la clausura para antes de 2009 de cuatro campos de refugiados (con unas 230.000 personas). Según un informe del ACNUR, el 82 por ciento de los refugiados en Pakistán no desean regresar. Por otra parte, el 75 por ciento de los refugiados en dicho país son menores de 28 años. En este contexto, las implicaciones humanitarias, de gobernabilidad

y de seguridad de una repatriación forzosa potencialmente pueden ser muy negativas. Por analogía, estos porcentajes no deben distar mucho de la realidad de los afganos en Irán.

Con casi tres décadas de guerra los afganos han aprendido a afrontar sus vulnerabilidades y necesidades de supervivencia fuera del marco estatal. La guerra, rechazada por la gran mayoría, es el único orden socio-económico que conocen.

Lamentablemente, las necesidades humanitarias no parecen disminuir en el corto y mediano plazo. La acción humanitaria seguirá siendo relevante, independientemente del curso que tome la insurgencia y la contrainsurgencia. El despliegue de la acción humanitaria en un ambiente de paz sostenible, o paz positiva como diría Johan Galtung, facilitaría mucho su provisión y coordinación, ampliando y fortaleciendo el actual espacio humanitario y asentando el camino para la reducción de las necesidades humanitarias. Sin embargo, en el actual contexto, ni consolidar la paz, ni mucho menos luchar contra el terrorismo y la insurgencia son tareas de los actores humanitarios.

2.5 SEGURIDAD Y AYUDA

2.5.1 La Cooperación Cívico-Militar

Partiendo de las experiencias en conflictos anteriores, como la británica en Malasia, o la estadounidense en Vietnam y en Centroamérica, la respuesta de muchos países Occidentales a los desafíos que representan los “Estados fallidos”, conflictos armados crónicos, organizaciones criminales globales y terrorismo (todas estas, desafortunadamente, características de Afganistán), los ha encausado a combinar actividades civiles con capacidades militares, fortaleciendo las estructuras e instrumentos de cooperación cívico-militar (CIMIC, en inglés) dentro de sus fuerzas armadas. Aplicadas en estrategias de contrainsurgencia, las actividades CIMIC son muy variadas. Dichas actividades incluyen tareas de recopilación de inteligencia, provisión de la ayuda humanitaria, apoyo a —o inclusive administrar directamente— burocracias civiles, y, compartir información con los demás actores sobre el terreno (es decir, la población, las organizaciones y las autoridades locales, las agencias de la ONU, y, las ONG, entre otros)⁸⁶.

⁸⁰ “Over six million Afghans face food insecurity”. *IRIN*. Kabul. 5 de julio de 2007.

⁸¹ “Afghanistan: Food insecurity prompts hundreds to leave their homes”. *IRIN*. 29 de abril de 2008.

⁸² PNUD. *Afghanistan Human Development Report 2007*. Center for Policy and Human Development y Kabul University. Islamabad. 2007. p. 29.

⁸³ *Ibid.* pp. 3-4.

⁸⁴ Shahzad, S. S. “Iran forces the issue in Afghanistan” *Asia Times Online*. 8 de junio de 2007.

⁸⁵ Montero, D. “Afghan refugee crisis brewing” *Christian Science Monitor*. (www.csmonitor.com/2007/0517/p07s01-wosc.html). Fecha de consulta: mayo de 2007.

⁸⁶ Wheeler, V. y A. Harmer. *Op. Cit.* p 9.

La OTAN define la CIMIC como:

“la coordinación y cooperación, en *apoyo a la misión* [con énfasis], entre el Mando de la OTAN y los actores civiles, incluyendo la población local, autoridades locales, así como agencias y ONG nacionales e internacionales”⁸⁷.

Este enfoque de coordinación cívico-militar de “apoyo a la misión”, es decir, en apoyo al alcance de los imperativos político-militares, es palpable en Afganistán. Ante estos hechos, la acción humanitaria queda en peligro de ser subordinada e instrumentalizada. Desde esta perspectiva, la primacía de la misión deja poco espacio para un humanitarismo que responda a esa denominación, al estar basado en los principios humanitarios. Como señala Gordon, la CIMIC “implica influir deliberadamente el contexto civil en beneficio de la misión del comandante”⁸⁸. Al abusar de esta herramienta cívico-militar, el espacio humanitario se contrae y se vicia de dependencia y parcialidad, mientras que el mencionado espacio de agencia se reduce a un mero alineamiento de los actores humanitarios a los imperativos político-militares de una de las partes beligerantes. Desafortunadamente, el espacio humanitario en Afganistán adolece de estos síntomas.

En diciembre de 2006 el Ejército y el Cuerpo de Marines de Estados Unidos publicaron de forma conjunta un importante documento que fija la doctrina de contrainsurgencia estadounidense. En él, las actividades CIMIC, en el marco de una operación de contrainsurgencia, son definidas como “trabajo social armado”⁸⁹. El manual sostiene que los soldados no sólo deben ser guerreros (*warriors*), sino también constructores de naciones (*nation builders*). Estas tendencias hacia el “trabajo social armado” podrían explicar —al menos en parte— la

razón por la cual el Pentágono ha incrementado su control sobre la AOD estadounidense. En 2005, más del 20 por ciento de la AOD que desembolsó Washington fue gestionada por el Departamento de Defensa⁹⁰.

En la ONU, la importancia de un espacio humanitario imparcial e independiente es más palpable. La Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de la ONU (OCHA), en lugar de utilizar la expresión CIMIC, prefiere usar Coordinación Militar-Humanitaria Civil (CMCoord), y entiende la relación cívico-militar como:

“el dialogo e interacción esencial entre actores civiles y militares en emergencias humanitarias que sea necesario para proteger y promover los principios humanitarios, evitar competencia, minimizar incoherencias, y, cuando sea apropiado, trabajar hacia el logro de metas comunes. Las estrategias básicas van desde la coexistencia hasta la cooperación”⁹¹.

Mientras se cierra de este estudio, las fuerzas militares internacionales, la Misión de las Naciones Unidas en Afganistán (UNAMA), algunas ONG y las fuerzas de seguridad del Gobierno afgano han acordado una serie de directrices sobre la interacción y la coordinación entre los actores humanitarios y los actores militares⁹². Dichas directrices, no vinculantes, adoptan la definición de CMCoord señalada arriba, lo que con su observancia y con el tiempo podría conducir al mejoramiento del espacio humanitario.

La realidad sobre el terreno afgano revela que los actores humanitarios están obligados a compartir espacio geográfico con una multitud

⁸⁷ Esta definición aparece en dos documentos clave: NATO, “Military Committee Document, MC 411/1” Bruselas. 2001; y, NATO, “Allied Joint Publication-9: NATO Civil-Military Cooperation (CIMIC) Doctrine”. Bruselas. 2003. Cabe señalar que el propio Concepto Estratégico (1999) de la OTAN, contempla las actividades CIMIC al señalar que: “La interacción entre las fuerzas de la Alianza y el entorno civil —tanto gubernamental como no gubernamental— en el cual operan, es fundamental para el éxito de las operaciones”.

⁸⁸ Gordon, S. “The changing role of the military in assistance strategies” en Wheeler, V. y A. Harmer, *Resetting the rules of engagement: trends and issues in military-humanitarian relations*. Humanitarian Policy Group. HPG Report 21. Londres. 2006. p. 44.

⁸⁹ Field Manual 3-24/Marine Corps Warfighting Publication 3-33.5. *Counterinsurgency*. Diciembre de 2006.

⁹⁰ Hace diez años, en 1998, la AOD canalizada a través del Pentágono representaba aproximadamente el 3,5 por ciento del AOD total de EEUU. Véase Patrick, S. y K. Brown. *The Pentagon and Global Development: Making Sense of the DoD's Expansive Role*. Center for Global Development. Working Paper No. 131. Noviembre de 2007. p. 4.

⁹¹ *Guidelines on the Use of Military and Civil Defense Assets to Support United Nations Humanitarian Activities in Complex Emergencies*. Marzo de 2003, véase también, *Civil-military relationship in complex emergencies. An IASC reference paper*. IASC-OCHA. Junio de 2004.

⁹² “Afganistán: NATO-led forces, aid agencies agree new modus operandi”. *IRIN* 5 de agosto de 2008. Borrador aprobado de las directrices (*Guidelines for the Interaction and Coordination of Humanitarian Actors and Military Actors in Afghanistan*. Versión 1.0. 20 de mayo de 2008). Disponible en: (<http://www.afgana.org/showart.php?id=323&rubrica=223>).

de actores, entre ellos las fuerzas armadas. La interacción es inevitable. El dialogo y el respeto a los objetivos de cada uno —a partir del derecho internacional— es el punto de partida para una coexistencia “saludable”, y, en estos términos puede servir de base para una cooperación y coordinación positiva. Lamentablemente, hasta ahora la realidad afgana se ha asemejado más a la definición de CIMIC de la OTAN que a la CMCoord de OCHA. En este sentido, ha prevalecido la doctrina OTAN de CIMIC, y por ende, ha primado la misión⁹³. No obstante, cabe matizar y señalar que hay ocasiones donde los militares son los únicos actores que pueden brindar la ayuda humanitaria. A pesar de esto, se podría afirmar que en Afganistán los actores militares —vía los PRT— están afectando la esfera de acción de los actores humanitarios.

2.5.2 La “operaciones militares basadas en efectos” y Afganistán

Tal como señala la doctrina de la OTAN, el propósito de CIMIC consiste en “establecer y mantener la cooperación total del comandante de la OTAN con las autoridades civiles, organizaciones, agencias y población dentro del área de responsabilidad de dicho comandante, de tal forma que éste pueda cumplir su misión”⁹⁴. En este orden de ideas, cabe mencionar la función que algunos asignan a la ayuda humanitaria en el marco de las “operaciones basadas en efectos” (EBO, en inglés⁹⁵). Las EBO ven el campo de batalla más allá de la selección de posibles objetivos y la destrucción producida a las capacidades del enemigo⁹⁶. Este método de pensamiento militar se centra en la producción de determinados efectos orientados al logro de los objetivos del comandante. Consiste en entender los eslabones entre todos los factores presentes en el campo de batalla, entender la cadena de efectos directos e indirectos que producen la utilización de todos los instrumentos posibles (letales y no letales) al alcance del comandante. Las EBO buscan influir el entorno, y ultimadamente, la conducta del enemigo⁹⁷.

⁹³ La Primacía de la Misión es el primer principio de los “Principios que Gobiernan la Dirección Militar de CIMIC”, los demás principios son: Dirección del Mando; Economía; Priorización y Concentración; y, Obligaciones Legales y Consideraciones Humanitarias. Véase NATO, *Allied Joint Publication-9: NATO Civil-Military Co-operation (CIMIC) Doctrine*. Bruselas. 2003.

⁹⁴ NATO, *Allied Joint Publication-9: NATO Civil-Military Co-operation (CIMIC) Doctrine*. Bruselas. 2003.

⁹⁵ *Effects-Based Operations*.

⁹⁶ Gordon, S. *Op. Cit.* p. 43.

⁹⁷ Véase Hunerwadel, J. P. “The Effects-Based Approach to Operations: Questions and Answers” en *Air & Space Power*

Este paradigma entiende al enemigo como un sistema con comportamiento, necesidades, reacciones, fortalezas y debilidades propias de un adversario, consecuentemente el criterio de actuación es crear efectos específicos sobre este sistema-enemigo para encaminar su comportamiento hacia el estado final deseado; proyectado por quien planificó la EBO. El Mando de las Fuerzas Conjuntas de Estados Unidos define “el efecto” como “el resultado físico, funcional o psicológico, evento o consecuencia que se produce a causa de ciertas acciones militares y/o *no-militares* [con énfasis]”⁹⁸. Dicha autoridad militar define las EBO en los siguientes términos:

“es un proceso para obtener un resultado o 'efecto' estratégico deseado sobre el enemigo mediante la aplicación sinérgica, multiplicativa y acumulativa de una amplia gama de capacidades militares y *no militares* [con énfasis] en el ámbito táctico, operativo y estratégico”⁹⁹.

Como apunta Gordon, y tal como se argumentó en el epígrafe anterior, los estrategias militares son propensos a ver las estructuras cívico-militares como un medio para acceder a herramientas no militares (así se consideran las organizaciones humanitarias), para producir “efectos” que auspicien actitudes favorables en la población del “enemigo”¹⁰⁰. En el caso de Afganistán, la conexión entre las EBO, CIMIC y la ayuda humanitaria, ha conducido a la instrumentalización de ésta última para ganarse los “corazones y mentes” de la población local y así aislar a la insurgencia, privarla de apoyo popular y cumplir con los imperativos político-militares. El uso del “Sistema del Terreno Humano” (*Human Terrain System*)¹⁰¹ en la planeación de las EBO puede afectar la acción humanitaria, profundizando la eficacia de su instrumentalización. En este sentido, con el

Journal. Vol. XX No. 1. Primavera 2006. pp. 53-62; y, Lazarus, D. B. “Effects-Based Operations and Counterterrorism” en *Air & Space Power Journal*. Vol. XIX, No. 3. Otoño 2005. pp. 22-28.

⁹⁸ Herndon, R. B. *et al.* “Effects-Based Operations in Afghanistan. The CJTF-180 Method of Orchestrating Effects to Achieve Objectives” en *Field Artillery Journal*. 2004. p. 26.

⁹⁹ *Ibid.*

¹⁰⁰ Gordon, S. *Op. Cit.* p. 43.

¹⁰¹ El Human Terrain System es un programa del Ejército de EEUU (aplicado en Afganistán e Irak) que utiliza a expertos en antropología, sociología, ciencias políticas, filología e inteligencia al servicio de los comandantes militares con el objetivo de que tengan mayor conocimiento sobre como funcionan las sociedades (en este caso la afgana) y sobre como son influidas por el entorno. Lo anterior con el fin de incrementar la eficacia de las estrategias y operaciones del mando.

objetivo crear legitimidad para el gobierno socio [y para la intervención extranjera], la doctrina de contrainsurgencia estadounidense señala que “las mejores armas contra las insurgencias no disparan”¹⁰².

En los esfuerzos por provocar determinados “efectos” sobre la población, EBO aporta la visión estratégica más amplia, CIMIC el medio, y la ayuda humanitaria constituye uno de los instrumentos. Herndon *et al.* señalan que las EBO en Afganistán, mediante la combinación de instrumentos letales y “no letales”, buscan crear: a) un entorno favorable para las nacientes instituciones afganas [imperativo político]; b) suprimir las causas de la inestabilidad [imperativos político-militares]; y, c) contraterrorismo y la eliminación de santuarios terroristas [imperativos político-militares]¹⁰³. Las implicaciones de utilizar la acción humanitaria como un instrumento “no militar, no letal” para el logro de estos objetivos y la amenaza a la imparcialidad, neutralidad e independencia son claras. Al final, los actores humanitarios corren el riesgo de ser identificados como socios de las fuerzas internacionales, lo que repercute negativamente en su legitimidad y credibilidad, y, ultimadamente, en su capacidad de trabajar en la totalidad del territorio afgano proporcionando asistencia y protección a las víctimas civiles.

Por otra parte, es importante subrayar que el terrorismo es un método de utilizar la violencia —y el terror que se le asocia— para producir “efectos” e influir sobre el comportamiento de determinados grupos. Utilizar el terrorismo para crear un entorno que doblegue la voluntad del enemigo y lo conduzca al cumplimiento de los objetivos de quienes realizan tal acto, constituye una cadena de “efectos” derivados del uso de la violencia repentina e indiscriminada (elemento letal), y de la creación de percepciones de que la violencia puede ocurrir en cualquier momento —el uso, por ejemplo, de medios de comunicación por al-Qaeda— (elemento no letal). El acto terrorista pocas veces se materializa en la simple destrucción de posiciones enemigas estratégicas o en ataques contra combatientes.

Las operaciones aéreas “de precisión” —la guerra a distancia—, y el terrorismo —la ins-

trumentalización del terror y del pavor dentro y fuera del campo de batalla “oficial”—, ambos vinculados al conflicto en Afganistán, son signos de las guerras asimétricas. Ambos causan terribles “efectos”, grandes pérdidas en vidas humanas, graves daños, y representan un gran desafío para la acción humanitaria.

2.5.3 Los Equipos de Reconstrucción Provincial (PRT)

Como se ha subrayado, la guerra contra al-Qaeda y los Talibán ha hecho que la ayuda sea interpretada por los donantes/combatientes Occidentales desde el prisma de la seguridad. La máxima expresión sobre el terreno afgano de la combinación de la seguridad, el desarrollo y la acción humanitaria son los Equipos de Reconstrucción Provincial (PRT, en inglés). Los PRT son unidades cívico-militares bajo el mando de ISAF (anteriormente también bajo el Mando de Fuerzas Combinadas [OEF-A]) asignadas a un área geográfica bajo su responsabilidad. Su tamaño varía entre las 50 y 200 personas que desempeñan tareas de reconstrucción, humanitarias, de apoyo al Gobierno central, inteligencia, seguridad y estabilización. La proporción de personal civil es baja, del 5 al 10 por ciento de la unidad. Pese a este dato, para efectos de la planeación y ejecución de EBO, Herndon *et al.* clasifican a los PRT como “activos no militares”, clasificación, dicho sea de paso, que incluye a agencias como USAID, otras organizaciones internacionales, y las ONG¹⁰⁴.

En febrero de 2003 la Embajada estadounidense en Kabul emitió una serie de parámetros para la actuación de los PRT. Dichos parámetros establecían tres grandes objetivos: extender la autoridad del Gobierno afgano, mejorar la seguridad, y promover la reconstrucción. En enero de 2005 se publicaron los Términos de Referencia de los PRT, aplicables por aquel entonces tanto a los PRT de la OEF-A como a los PRT de ISAF¹⁰⁵. Dichos términos de referencia reconocen que los PRT deben enfocarse a áreas donde tienen una ventaja comparativa, para crear las condiciones adecuadas para que las agencias de la ONU y las ONG puedan desarrollar sus actividades, y reconocen que los proyectos de reconstrucción deben llevarse a cabo con atención a las indicaciones del Gobierno de Afganistán. El tono del documento

¹⁰² Field Manual 3-24/Marine Corps Warfighting Publication 3-33.5. *Ob. Cit.* p. 1/27.

¹⁰³ Herndon, R. B. *et al. Ob. Cit.* p. 26.

¹⁰⁴ *Ibid.* p. 28.

¹⁰⁵ “Terms of Reference for CFC and ISAF PRTs in Afghanistan” (www.peacebuild.ca/powg/POM/Afganistán/PRT_TORs.pdf). Fecha de consulta: agosto de 2007.

asevera que se está frente a un país con necesidades de desarrollo e inmerso en un proceso de reconstrucción “pos-bélica”, prestando nula atención a los temas humanitarios y al respeto a los principios humanitarios.

La queja más escuchada entre la comunidad humanitaria es la incursión de estas unidades en su esfera de actuación, creando confusión entre lo humanitario y lo militar. A raíz de esto, se daña la relación de los actores humanitarios con la población local, que no distingue unos de otros. Otras quejas contra la los PRT incluyen el solapamiento del trabajo, la ineficiencia de algunos de sus proyectos y la competencia por los fondos.

La aproximación y las motivaciones detrás de las actividades de los PRT y las ONG humanitarias son muy distintas. En muchas ocasiones la ayuda que ambos grupos brindan es la misma, mas no lo es el proceso ni el marco analítico conforme al cual distribuyen dicha ayuda. Mientras que, en principio, las ONG responden al imperativo humanitario a partir de los principios y el derecho humanitario, los PRT son expresión de operaciones de estabilización con componentes CIMIC para la conquista de los “corazones y mentes”, es decir, ganar la voluntad de los beneficiarios en la medida en que serán útiles para el logro de determinados fines político-militares¹⁰⁶. Esta divergencia ha generado las lógicas tensiones entre ONG y PRT.

Los PRT constituyen uno de los múltiples centros de coordinación de la ayuda al desarrollo y humanitaria (véase también el epígrafe 2.7.). La OTAN cuenta con un Alto Representante Civil en Afganistán encargado de llevar las relaciones de ISAF con el Gobierno afgano, la UNAMA, las embajadas de los países vecinos, y las ONG. Entre otras actividades, el Alto Representante entabla relaciones CIMIC de “alto nivel”. En 2004, con la expansión de ISAF, se creó el Comité Directivo y Ejecutivo de los PRT con el objetivo de mejorar la coordinación de sus actividades. Este comité, copresidido por el ministro del Interior afgano, establece las directrices conforme a las cuales los PRT deben apoyar al Gobierno, evalúa la eficacia de los PRT, y, además, está encargado de determinar las condiciones para la transfe-

rencia de responsabilidad de la seguridad al Gobierno. Por último, está el Grupo de Trabajo de los PRT, que semanalmente se reúne con representantes del Gobierno, de ONG y otros actores.

A consecuencia del incremento de las operaciones de combate y, con ello, el incremento de las víctimas civiles (véase el epígrafe 2.5.5.), en 2006 se creó el Fondo de Ayuda Humanitaria Posterior a las Operaciones (POHRF, en inglés). Dicho fondo, bajo el control del Comandante de ISAF, está diseñado para brindar ayuda humanitaria rápida a la población civil directamente afectada por las operaciones militares de ISAF. Bajo este esquema, la planeación de la ayuda humanitaria forma parte de la planeación de aquellas operaciones militares con posibles consecuencias humanitarias. Dicha planeación podría incluir a las “entidades civiles relevantes” (véase el epígrafe 2.5.2.). Por principio, el POHRF busca ser “lo más ‘civil’ posible, y tan ‘militar’ como sea necesario” con apego, señala ISAF, a las Directrices de Oslo sobre la ayuda humanitaria. La transferencia de las actividades humanitarias a actores civiles se producirá tan pronto como las circunstancias lo permitan y será decidida por el Comandante de ISAF considerando la opinión del Alto Representante Civil de la OTAN en Afganistán.

Para Donini, los PRT son “una mala compañía con la que las ONG y la ONU han tenido que aprender a compartir el mismo espacio”¹⁰⁷. Lo cierto es que en algunas zonas la simple presencia de los PRT ha tenido efectos disuasorios sobre los señores de la guerra, aportado mayor seguridad a las áreas bajo su responsabilidad. En algunas áreas, particularmente las más inseguras, los PRT son los únicos actores presentes, y por consiguiente, los únicos que pueden atender las necesidades más apremiantes de la población.

Con las salvedades mencionadas, los PRT, y los cuerpos militares en general, deben dedicarse a lo que mejor hacen: el mantenimiento de la seguridad (y crear espacios para la actividad humanitaria), dejando las tareas humanitarias en manos de los actores humanitarios.

¹⁰⁶ Véase McHugh, G. y L. Gostelow. *Provincial Reconstruction Teams and Humanitarian-Military Relations in Afghanistan*. Save the Children. 2004. p. 50.; y, Perito, R. *The U.S. Experience with Provincial Reconstruction Teams in Afghanistan*. United States Institute of Peace. Washington. 2005. p. 5.

¹⁰⁷ Donini, A. *Op. Cit.* p. 33.

2.5.3.1 El modelo PRT y sus variantes sobre el terreno

La expansión de ISAF fuera de Kabul desde 2003 se ha efectuado por medio del modelo de los PRT. Con ello, hasta octubre de 2006 existieron dos generalidades de PRT: los que operaban bajo la OEF-A, y aquellos que han resultado de la expansión de ISAF. En otoño de 2006 ISAF completó su expansión, pasando los últimos PRT de la OEF-A al mando de la OTAN¹⁰⁸. Pese a que todas las unidades PRT están bajo el mando de la OTAN, se podría argumentar que aun persisten diferencias en la cultura operativa que caracterizaban a los PRT de la OEF-A y a los PRT de ISAF

Con uno o varios países componiendo cada unidad, este modelo implica una forma de distribuir las tareas de los países, conforme participan en la lucha contra el terrorismo y/o en la estabilización o reconstrucción de Afganistán. Por otra parte, el carácter de cada PRT varía según el país que lo constituye, y por tanto, varían en su estructura, funciones y en su eficacia. Existe una cadena de mando para sus funciones militares, mas no para sus funciones civiles. Los distintos enfoques de cada país, según sus agendas de seguridad nacional, de reconstrucción, y presupuestos producen algunos de estas variantes¹⁰⁹. Por otra parte, estas unidades operan en entornos de seguridad, geográficos y etnoculturales muy distintos. “En muchos casos, y en un ámbito subjetivo, el carácter y perfil de estas unidades tienden a ser definidas por el comandante a su cargo”¹¹⁰.

Por lo que respecta a los PRT estadounidenses, éstos nacen en el seno de la operación “Libertad Duradera”, y por ello están muy vinculados a la misión de combate al terrorismo. Estos PRT han sido los más controvertidos por su falta de sensibilidad a los principios humanitarios y por atribuirse funciones y roles propios de los actores humanitarios. El énfasis que tienen en proveer y coordinar directamente la ayuda, en vez de enfocarse a crear condiciones para que las ONG puedan trabajar de forma independiente, ha causado mucha frustración y preocupación entre la comunidad humanitaria¹¹¹.

La utilización de estos PRT para tareas estratégicas es común y así ocurre también con los PRT de ISAF, aunque en estos en menor grado. Los PRT estadounidenses, señalan Goodhand y Sedra, han utilizado la promesa de brindar ayuda para recabar inteligencia de las poblaciones locales, o bien, han retirado la ayuda como medida punitiva colectiva en áreas donde ha incrementado la actividad insurgente¹¹². Situaciones como estas crean gran desconfianza entre la población hacia todos los actores internacionales, aumentando la confusión entre objetivos militares y humanitarios. El resultado es el distanciamiento de la población que identifica los actores humanitarios con los militares.

Debido a la naturaleza de la operación que los vio nacer, generalmente este tipo de PRT esta adscrito a las zonas más inseguras, y por tanto, tienden a desarrollar sus actividades de ayuda mediante la implementación de “Proyectos de Impacto Rápido” (QIP, en inglés; véase epígrafe 3.6.3.2.) bajo al presunción de que estos proyectos contribuirán a la batalla por ganar los “corazones y mentes” y mejorarán la seguridad de sus tropas¹¹³. Cabe señalar que si bien existe un PRT estadounidense, desplegado en la Provincia de Panjshir, que está dirigido por el componente civil (un representante del Departamento de Estado), el resto de los PRT son encabezados por la unidad militar¹¹⁴.

A diferencia de los PRT provenientes de la OEF-A, los PRT de origen ISAF tienden a favorecer la provisión de seguridad sobre la provisión de la ayuda,¹¹⁵ y esto resulta lógico al considerar la naturaleza del mandato para el se creó ISAF. Este enfoque los ha hecho menos controvertidos que sus contrapartes nacidas de la OEF-A. Consecuentemente, los QIP y los esfuerzos por ganarse los “corazones y mentes” de la población local son menores, pero palpables.

Al mirar todo el espectro PRT, en un extremo están los PRT estadounidenses y en el otro está el PRT turco, con los PRT alemanes y el británico en puntos intermedios. El PRT turco desplegado en la Provincia de Wardak constituye un modelo de PRT civil. Esta unidad es encabezada por un Coordinador Civil quien tiene

¹⁰⁸ Actualmente existen 26 PRT, de los cuales 13 están a cargo de Estados Unidos.

¹⁰⁹ Gordon, S. *Op. Cit.* p. 46.

¹¹⁰ Entrevista realizada por el autor.

¹¹¹ Gordon, S. *Op. Cit.* p. 47.

¹¹² Goodhand, J. y M. Sedra. *Op. Cit.* p. 50.

¹¹³ Gordon, S. *Op. Cit.* p. 47.

¹¹⁴ Katzman, K. *Afghanistan: Post-War Governance, Security, and U.S. Policy*. CRS Report for Congress. 17 de marzo de 2006. p. 26.

¹¹⁵ Gordon, S. *Op. Cit.* p. 47.

la autoridad y la responsabilidad de todas las actividades civiles y, por tanto, goza del control del presupuesto de actividades humanitarias y de desarrollo fijado y aprobado por el Ministerio de Asuntos Exteriores de la República de Turquía¹¹⁶. No obstante, e independientemente de su naturaleza civil, es importante recordar que forma parte del ISAF, y por ende, está sujeto a la cadena de mando de dicha fuerza.

En lo que se refiere al PRT británico, salvo casos excepcionales, esta unidad no se involucra en la provisión directa de ayuda humanitaria, distanciándose también de participar en proyectos de desarrollo. Su enfoque principal radica en apoyar la reforma del sector de seguridad y monitorear la inestabilidad civil y las luchas entre los señores de la guerra. Al contrario de los PRT estadounidenses, el británico concede mucho más autonomía y espacio de trabajo a su agencia nacional de desarrollo (DFID), que, en general, tiende a ser más respetuosa con las ONG al no intentar “competir” con sus proyectos. Por otra parte, el DFID tiende a consultar sus proyectos con la UNAMA y el Gobierno afgano. Con una menor dependencia en QIP orientados a ganar los “corazones y mentes”, los británicos buscan crear relaciones con la población local mediante la “aceptación”. Llevan a cabo sus tareas de patrullaje en grupos pequeños procurando tener mayor contacto con la población local. Una importante queja de la comunidad de ONG contra el PRT británico —y de otros países, PRT estadounidenses incluidos— ha sido la utilización de vehículos blancos similares a los utilizados por los actores humanitarios —agencias de la ONU y las ONG, entre otros—, lo que ha generado confusiones respecto a la identidad de cada cual¹¹⁷.

Los PRT alemanes, punto intermedio entre los estadounidenses y británicos, cuenta con una estricta división de funciones —física inclusive— de las tareas de seguridad y los asuntos civiles, donde se centran sus actividades de desarrollo. En contraste con los británicos, el patrullaje de las unidades alemanas es más voluminoso y robusto, tanto en número de tropas como en equipo militar.

Por su parte, el PRT español desplegado en Qala I Naw, capital de la provincia de Badghis, desde mayo de 2005 (a partir de ASPFOR XI), militarmente está compuesto por el Mando y el Cuartel General, un elemento de enlace, elementos de seguridad, elementos de observación militar y patrullas, y, un elemento de apoyo¹¹⁸. El PRT está a cargo de un coronel que dirige cerca de unos 200 militares. El componente civil del PRT está compuesto por el personal de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). Algunos de los proyectos de la AECID se han realizado con el apoyo de la empresa pública española TRAGSA. Con el fin de cumplir con el mandato de ISAF, el objetivo general del componente civil (AECID) del PRT es contribuir a la disminución del nivel de pobreza de la provincia de Badghis mediante proyectos de infraestructuras y de desarrollo¹¹⁹.

Aunque no sea una de sus actividades principales, el PRT español brinda ayuda humanitaria¹²⁰. Por otra parte, el componente militar, con apoyo de la unidad civil, y con el presupuesto del Ministerio de Defensa, realiza “Proyectos de Impacto Rápido”, que, entre otros fines buscan mejorar la aceptación de la población local¹²¹. Finalmente, es importante mencionar que la Provincia de Badghis es una de las más pobres del país, y sin embargo no trabaja allí ninguna ONG española¹²². Las principales ONG internacionales con presencia en dicha provincia son la ONG BRAC (de Bangladesh) que colabora con el PRT español en materia de salud; y, World Visión y el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR)¹²³, que han rechazado trabajar con el PRT español, en este último caso debido a su estricto apego al principio de Neutralidad. Por otra parte, la AECID tiende a desarrollar sus proyectos en

¹¹⁶ Reyes Leguen, G. *Civil Society and Provincial Reconstruction Teams: The Unavoidable Synergy*. CITpax. Madrid. Octubre de 2007. pp. 21-22.

¹¹⁷ Ministry of Foreign Affairs of Denmark, DANIDA. *Op. Cit.* p. 79.

¹¹⁸ Ministerio de Defensa de España (www.mde.es/contenido.jsp?id_nodo=4401&). Página actualizada el 23 de julio de 2007.

¹¹⁹ AECID. *Plan de Actuación Especial Afganistán 2006-2008*. (www.mae.es/NR/rdonlyres/3A164A0E-3451-4040-AE7B-33B6BCF9379E/0/PAEAfganistan20062008.pdf). Fecha de consulta: noviembre de 2007.

¹²⁰ *Revista Española de Defensa*. “Inundaciones en el oeste de Afganistán.” Año 19. No. 224. Noviembre de 2006. p. 21.; Fernández, E. “Los instructores se instalan en Camp Stone” en *Revista Española de Defensa*. Año 20. No. 234. Octubre de 2007. p. 31.; y, Ministerio de Defensa de España. *Op. Cit.*

¹²¹ Ministerio de Defensa de España. *Op. Cit.*; y, Bernabé, M. “Una provincia española en Afganistán” en *El Mundo*. 31 de julio de 2006.

¹²² Aparecido Hernández-Lastra, J. E., J. de Miguel Sebastián, y, G. Veiga Pérez. *Op. Cit.* p. 51.

¹²³ Cabe señalar que Médicos sin Fronteras y la ONG alemana Malteser trabajaron en la provincia, pero ambas organizaciones se retiraron del país tras sufrir ataques, la primera en 2004 y la segunda en 2006.

conjunción con el Gobierno Provincial de Badghis¹²⁴.

2.5.3.2 Los “Proyectos de Impacto Rápido” (QIP)

Como apunta Suhrke, “los PRT no buscan llegar a un compromiso político con el enemigo, sino que asumen que el enemigo será derrotado por la fuerza militar, o marginado por el poder del desarrollo”¹²⁵. Los esfuerzos para marginar al enemigo y ganarse los “corazones y mentes” de la población local tienen un papel importante en los llamados “Proyectos de Impacto Rápido” (QIP, en inglés). Dichos proyectos se caracterizan por ser iniciativas de corto plazo y de pequeña escala diseñados para contribuir a la estabilización y/o recuperación de un escenario post-conflicto¹²⁶. Los Términos de Referencia de los PRT prevén su uso, con el fin de “ganar el consentimiento de la población local en apoyo a las prioridades operativas”¹²⁷.

Los QIP han sido y son utilizados por distintas agencias de la ONU. Sin embargo, fue en los Balcanes donde por primera vez fueron utilizados por las fuerzas armadas. Por lo general, estos proyectos son financiados por cada gobierno mediante su ministerio de Defensa; y, en algunos países, en coordinación con su agencia de cooperación internacional. Los partidarios de este instrumento subrayan los beneficios —aunque difíciles de calcular— que aportan a la seguridad de las tropas. Por otra parte, sus detractores resaltan la ausencia de imparcialidad y neutralidad de las fuerzas armadas, y la erosión que se causa al espacio humanitario al mezclar lo militar con lo humanitario y de desarrollo¹²⁸. Sin embargo, como señala el DFID del Reino Unido, hay algunas áreas geográficas o técnicas donde las fuerzas armadas tienen una ventaja comparativa, y es ahí donde estos proyectos pueden ser implementados. Lo importante es —cosa que parece no suceder en Afganistán— que la implementación de estos proyectos por parte de actores militares esté limitada a dichas áreas, y que esté orientada a atender las necesidades más apremiantes. Hasta ahora, parece que la

motivación principal continúa siendo la creación de “efectos” favorables a los objetivos político-militares.

En Afganistán, los QIP implementados por los PRT están orientados hacia: a) la protección de las tropas; b) ganar los “corazones y mentes” de la población local (y así avanzar los objetivos propios de los imperativos político-militares); y, c) servir como estrategia de estabilización y desarrollo. Tomando estos objetivos como referencia de medición, los QIP han cosechado resultados reducidos. Días antes de la Cumbre de la OTAN en Riga (2006), CARE International reafirmaba su crítica hacia este instrumento, señalando que para “ganar los ‘corazones y mentes’ se requiere de un compromiso de largo plazo que mejore la seguridad y la estabilidad, y no proyectos de ayuda cortoplacistas inspirados por tácticas militares”¹²⁹. Como resalta Gordon, es probable que la coordinación entre los QIP militares y los programas de los actores humanitarios continúe siendo una tarea difícil, y esto se debe a que los QIP son financiados de manera bilateral, mediante las fuerzas armadas, y rara vez en coordinación con actores multilaterales como la ONU¹³⁰. Al final, abusar de este instrumento y utilizar la ayuda humanitaria como un *soft power* para ganar los “corazones y mentes” conducirá al deterioro de su legitimidad y credibilidad.

2.5.4 La ayuda ante el desafío de la inseguridad

La proliferación de ONG en el Afganistán post-talibán es notable. De doscientas, la cifra saltó a más dos mil. El retorno de Afganistán a los radares geopolíticos de las potencias, la pronta caída del Gobierno talibán y la inyección de dinero fresco explican su multiplicación. Algunas de las ONG nacidas de este *boom* realmente son entidades encubiertas que utilizan la etiqueta “ONG” para evadir impuestos o para ocultar sus actividades reales. En mayo de 2005 el Gobierno afgano promulgó una nueva ley de ONG para depurar el sector de organizaciones falsas. En 2007, la cifra de ONG registradas rondaba las 800, pero la estimación real está entre las 1.000 y 1.400. Se estima que la comunidad de cooperantes expatriados y nacionales —tanto humanitarios como de de-

¹²⁴ AECID. *Op. Cit.*

¹²⁵ Suhrke, A. *Op. Cit.* p.18.

¹²⁶ Department for International Development (DFID – UK) Quick Impact Projects, A handbook for the military. (www.dfid.gov.uk/pubs/files/qip/booklet.pdf). p. 7. Fecha de consulta: marzo de 2007.

¹²⁷ “Terms of Reference for CFC and ISAF PRTs in Afghanistan” *Op. Cit.*

¹²⁸ Gordon, S. *Op. Cit.* p. 42.

¹²⁹ CARE International. *No Quick fixes for Afghanistan*. CARE International warns ahead of NATO Summit. (www.reliefweb.int/rw/rwb.nsf/db900SID/AmmF-6LUXHXN?OpenDocument). Fecha de consulta: marzo de 2007.

¹³⁰ Gordon, S. *Op. Cit.* p. 43.

sarrollo— oscila entre las 25.000 y 35.000 personas; diez veces más que en la época talibán. Este crecimiento exponencial también se aplica para las veintidós agencias de la ONU, que han quintuplicado su personal. Pese a este crecimiento, actualmente el personal humanitario es menos de la mitad de lo que era en 2002, lo que confirma el estado contracción que guarda el humanitarismo en el país¹³¹.

Para ilustrar mejor la presencia de los cooperantes (humanitarios incluidos), vale la pena analizarla con respecto a la población y el territorio. Si se parte de la estimación máxima de 35.000 cooperantes y trabajadores humanitarios señalada arriba, se llega a la conclusión de que hay 1 cooperante/trabajador humanitario por cada 914 habitantes, o bien, 1 por cada 18,5 km. Lo cierto es que no están distribuidos de manera uniforme respecto a la población y territorio, concentrándose más en unos sitios que en otros.

La seguridad ocupa un importante lugar en la agenda. De hecho, se estima que los costos de seguridad consumen entre el 20 y el 30 por ciento de los proyectos humanitarios y de desarrollo¹³². Asimismo, el sector de seguridad domina la estructura presupuestaria del Gobierno afgano, que, en 2005, le destinó el 39 por ciento de sus recursos¹³³. Con esto, la inseguridad es utilizada para explicar porque los fondos no han sido gastados en la cuantía esperada y de la manera más eficiente. La lucha contra el terrorismo debe prestar atención y analizar los ataques contra los trabajadores humanitarios y los cooperantes para entender como la presencia de la comunidad internacional en Afganistán afecta, y por otro lado, es afectada por la inseguridad.

Sin embargo, pese a la atención que recibe la seguridad —lo que puede comprobarse por la carga presupuestaria— parece que la inseguridad de los cooperantes aun no ha sido suficiente para hacer cambios estructurales de fondo en el actual “sistema humanitario” en Afganistán, donde, como se ha indicado, la distinción entre la acción humanitaria, el desarrollo y los imperativos militares sigue siendo borrosa. Como señala Karim, en la época tali-

bán, la comunidad internacional entendía y asumía claramente que era responsabilidad del régimen garantizar la seguridad de todos los actores y personas bajo su jurisdicción, así como permitir un entorno operativo seguro para las agencias humanitarias. Hoy en día, esta presunción sólo existe en papel. Pese a que la responsabilidad de garantizar la seguridad radica en las “autoridades afganas” (véase las resoluciones 1776, 1806 y 1833 del Consejo de Seguridad de la ONU), la realidad revela que la responsabilidad *de facto* ha recaído en una plétora de actores, tales como las fuerzas de la OEF-A, la ISAF, el Gobierno afgano (Ejército y policía), las empresas privadas de seguridad, y en diversos actores locales¹³⁴.

Ante esta dispersión en la provisión de seguridad, la tendencia a contratar a empresas privadas de seguridad está al alza y los actores humanitarios no se quedan al margen. Como señala Singer, “los lazos entre la comunidad humanitaria y el sector de la seguridad privada están profundizándose, no sólo como habitantes de las mismas zonas en conflicto, sino como clientes y proveedores”¹³⁵. En Afganistán, como en otros conflictos, los actores humanitarios reconocen en privado que la disposición a contratar firmas militares privadas se está incrementando, pero en público esto sigue siendo un tema prohibido que causa vergüenza¹³⁶. El mercado militar privado carece de normas, no existen controles institucionales ni mecanismos que aseguren la responsabilidad. Por otra parte, no se pueden privatizar tareas como el mantenimiento de la paz internacional, que la propia Carta de las Naciones Unidas define como “responsabilidad colectiva de los Estados miembros”¹³⁷.

A seis años de la caída de los Talibán, la responsabilidad *de facto* de la provisión de la seguridad está dispersa y semi-privatizada. La falta de capacidad por parte del Estado afgano de proveer, o bien, de coordinar la provisión de la seguridad, es motivo de preocupación. En este contexto, los actores humanitarios

¹³¹ Karim, F. *Humanitarian action in the new security environment: policy and operational implications in Afghanistan*. Humanitarian Policy Group - Overseas Development Institute. Background Paper. Londres. 2006. p. 8.

¹³² Donini, A. *Op. Cit.* p. 37.

¹³³ The World Bank. *Afghanistan Managing Public Finances for Development*. Main Report (Vol I). Report No. 34582-AF. 22 de diciembre de 2005. p. 15.

¹³⁴ Karim, F. *Op. Cit.* pp. 16-17; y, Schetter, C. *et al.*, “Beyond Warlordism. The Local Security Architecture in Afghanistan” en *Internationale Politik und Gesellschaft*. No. 2. Bonn. 2007. pp. 136-152.

¹³⁵ Singer, P. W. “Humanitarian principles, private military agents: some implications of the privatised military industry for the humanitarian community” en Wheeler, V. y A. Harmer. *Op. Cit.* p. 77.

¹³⁶ Van Brabant, K. “Humanitarian action and private security companies” en *Humanitarian Exchange*. No. 20. Humanitarian Practice Network - Overseas Development Institute. Londres. Marzo de 2002. pp. 24-26.

¹³⁷ Singer, P. W. *Op. Cit.* p. 74.

deben reflexionar y evaluar el impacto y la ética que conlleva contratar empresas privadas de seguridad. ¿Será una forma sostenible de cumplir con el imperativo humanitario? ¿Estará la imparcialidad de la acción humanitaria en riesgo? Este es un debate que involucra el caso afgano, pero que también lo trasciende y que llega al núcleo del “sistema humanitario internacional”.

2.5.5 La protección de la población civil

En cualquier guerra, los civiles generalmente son víctimas de atrocidades. En el caso de Afganistán, los civiles son víctimas de las acciones de la insurgencia —sean Talibán, milicias de Hekmatyar, milicias de Haqqani, al-Qaeda, o cualquier otro grupo armado—, y, de las tropas del Ejército Nacional Afgano o de las tropas internacionales; sean de las fuerzas de la OEF-A o de la ISAF. Ataques suicidas, explosivos improvisados y el bombardeo aéreo comparten su falta de distinción entre los combatientes y la población civil. Al final quienes pagan la factura de la guerra asimétrica son los civiles.

Como se comentó en la primera parte, la “Coalicción de los Dispuestos” emprendió la operación “Libertad Duradera” con el menor número de tropas posibles con el fin de evitar bajas y con el objetivo de que su paso por el país no dejase huella, o al menos una “huella ligera”. Vaciar el campo de batalla de soldados nacionales, apoyarse en las empresas privadas de servicios militares y de seguridad, y desarrollar una guerra altamente tecnológica, son características del pensamiento de algunos estrategas en el Pentágono, que responden también a las necesidades de conducir una guerra desde la base de una “sociedad post-heroica” que rechaza ir a la guerra y que aun no ha olvidado el “síndrome” de Vietnam o de Somalia por completo. La “huella ligera” implicó crear alianzas con los señores de la guerra (recursos humanos de bajo coste sobre el campo de batalla) y una gran dependencia en la alta tecnología, incluyendo los llamados misiles de precisión. Ahora, siete años más tarde, con el fortalecimiento de la insurgencia, la “huella” deja de ser “ligera” (véase Tabla 1).

Con el fortalecimiento de la insurgencia y la escalada de la violencia, la dependencia en el uso de misiles y ataques aéreos por parte de las fuerzas de la OEF-A e ISAF se ha incrementa-

do¹³⁸. Ante un despliegue mínimo de soldados —ahora en aumento—, la solución militar parece radicar en lanzar más misiles contra los enemigos.

En 2007, 1.977 civiles perdieron la vida por causas directamente relacionadas con el conflicto. De éstos, aproximadamente 539 civiles murieron a causa de las operaciones de las fuerzas militares internacionales, la mayoría fueron víctimas de los “daños colaterales” de las operaciones aéreas de OEF-A¹³⁹. En el verano de 2007, la mayoría de las víctimas civiles en Afganistán —en lo que se refiere al transcurso de los primeros ocho meses de dicho año— había muerto a causa de las operaciones de las fuerzas militares internacionales¹⁴⁰. Según Naciones Unidas, los primeros ocho meses de 2008 registraron la muerte de 1.145 civiles, lo que indica un incremento del 39 por ciento en comparación con el mismo periodo para 2007¹⁴¹. Las quejas del presidente Karzai contra el bombardeo indiscriminado de la OEF-A/ISAF, y contra la irrupción de tropas internacionales en hogares afganos en búsqueda de terroristas e insurgentes, se pueden rastrear a lo largo de todo 2006. El incidente de la aldea de Azizabad de agosto de 2008 donde las fuerzas de OEF-A por error mataron a noventa civiles, entre ellos a sesenta niños, muestra la poca sensibilidad ante las bajas civiles.

La insurgencia, por su parte, se esconde, planea y lanza ataques desde centros poblados, creando confusión respecto a su identidad de combatiente, utilizando dicha población como “escudos humanos”. Según un estudio de la ONU sobre ataques suicidas en Afganistán (2001-2007), aproximadamente el 80 por ciento de las víctimas de dichos ataques fueron civiles¹⁴². En un claro desprecio por los civiles,

¹³⁸ Cordesman, A. H. *Air Combat Trends in Afghan and Iraq Wars*. CSIS. 11 de marzo de 2008.

¹³⁹ Según la Oficina de Seguridad de ONG en Afganistán (ANSO), en 2007 murieron 1.977 civiles afganos (de las 8.000 muertes relacionadas con el conflicto). De esta cifra total, 956 murieron a causa de los “grupos armados opositores” (insurgencia, al-Qaeda, principalmente), 539 a causa de las fuerzas militares internacionales y 482 a causa de “grupos criminales armados”. Véase Afghanistan NGO Security Office. *ANSO Quarterly Data Report and Annual Summation*. Jan. 1st – Dec. 31st 2007.

¹⁴⁰ Véase “UN says 600 civilians killed in Afghanistan this year” en *Radio Free Europe/Radio Liberty*. 2 de julio de 2007; “Afghan civilians reportedly killed more by U.S., NATO than insurgents” en *USA Today*. 24 de junio de 2007; y, Vujanovic, D. “NATO never ‘intentionally’ kills civilians: de Hoop Scheffer”. *AFP*. 29 de junio de 2007.

¹⁴¹ United Nations Office of the High Commissioner for Human Rights. *New UN figures show sharp rise in Afghan civilian casualties*. 16 de septiembre de 2008.

¹⁴² “Over 155 civilians killed in suicide attacks, fighting in September”. *IRIN*. Kabul. 12 de octubre de 2007.

estas prácticas son totalmente inadmisibles y contrarias al derecho internacional. Aunado a esto, la insurgencia —con el fin de avanzar sus objetivos político-militares— secuestra y en ocasiones ejecuta/decapita a no combatientes que considera que están colaborando con las fuerzas internacionales y/o el Gobierno de Afganistán.

Tanto las fuerzas militares internacionales como la insurgencia intentan ganar los “corazones y mentes” de la población local, sea por la vía del desarrollo y de la modernización, o por la vía del Islam fundamentalista, de la tradición y del nacionalismo. Sin embargo, y aparte de las consideraciones morales, no se puede ganar la voluntad de un pueblo bombardeándolo, orquestando ataques suicidas o utilizándolo como “escudo humano”.

A finales de mayo de 2007 el máximo líder talibán, Mullah Mohammed Omar, “hizo un llamamiento para la creación de un cuerpo independiente que investigue e identifique aquellos responsables por las muertes de los civiles en Afganistán”. Agregando que dicho cuerpo investigador “debería estar compuesto por representantes del CICR, periodistas independientes, académicos afganos y ancianos [...] y que tanto la OTAN como los Talibán deben garantizar la seguridad de dicho cuerpo”¹⁴³. A modo de respuesta el CICR declaró estar preparado para “ayudar a todas las partes entender sus obligaciones en el Derecho Internacional Humanitario”¹⁴⁴. Por su parte, la Comisión Independiente de Derechos Humanos de Afganistán vio el comunicado talibán con buenos ojos¹⁴⁵. A juzgar por las cifras de muertes civiles en los primeros ocho meses de 2008, es evidente que la insurgencia (de la que los Talibán forman parte) no ha hecho mucho por reducir las muertes civiles. No obstante, no cabe duda que la “predisposición” talibán es una buena oportunidad para que organizaciones como la CICR mejoren su “relación humanitaria” con la insurgencia, lo que puede redundar en mayor acceso e influencia sobre la insurgencia misma, especialmente sobre su tratamiento a los no combatientes y secuestrados¹⁴⁶. Puede ser, además, una oportunidad

para que el CICR tenga acceso sin restricciones a los prisioneros de la OEF-A en las Bases de Baghram y Guantánamo. Por su parte, la UNAMA ha anunciado que incrementará sus esfuerzos para monitorear las muertes de los civiles, sin embargo, las condiciones de seguridad y los limitados recursos a su disposición complican mucho esta labor¹⁴⁷. En todo caso, hace falta un mecanismo independiente que monitoree e investigue las víctimas civiles.

El Derecho Internacional Humanitario sostiene que la seguridad de los civiles es lo más importante. En atención a esto, los centros de incidencia y de presión política, las ONG y las agencias internacionales tienen la importante tarea de presionar con el objetivo de asegurar la protección de los civiles, sea contra el uso de ataques suicidas, operaciones militares aéreas contra objetivos militares —pero con víctimas civiles—, o cualquier otro acto contrario al Derecho Internacional Humanitario. Igualmente, todas las partes en el conflicto deben cumplir con la resolución 1674 del Consejo de Seguridad de la ONU sobre la protección de los civiles en los conflictos armados¹⁴⁸.

Uno de los esfuerzos más importantes en defensa y protección de los civiles, y en contra de determinadas operaciones de las fuerzas de la OEF-A, ISAF y del Ejército afgano, ha sido el de la Agencia Coordinadora de Socorro para Afganistán (ACBAR), plataforma que representa a más de cien ONG afganas e internacionales. En su declaración dirigida a las fuerzas internacionales presenta su condena en los siguientes términos:

“Condenamos enérgicamente las operaciones y las medidas de ‘auto-protección’ llevadas a cabo por las fuerzas militares internacionales, en las cuales han usado una fuerza desproporcionada o indiscriminada resultando en la muerte de civiles. Dichas operaciones frecuentemente han sido ejecutadas por fuerzas o agencias fuera del mando de la OTAN, a me-

¹⁴³ “Taliban chief calls for inquiry into Afghan civilian deaths” en *South Asia News*. 29 de mayo de 2007.

¹⁴⁴ “ICRC seeks secure access to civilian war victims” en *Pajhwok Afghan News*. 2 de junio de 2007.

¹⁴⁵ Babakarkhel, Z. “Omar suggests neutral probe into civilian casualties” en *Pajhwok Afghan News*. 29 de mayo de 2007.

¹⁴⁶ En este sentido, cabe mencionar la importante labor de mediación por parte de la Sociedad Afgana de la Media Luna Roja y del CICR entre los Talibán y la diplomacia surcoreana para

liberar los 21 surcoreanos secuestrados (otros dos fueron ejecutados por los Talibán) en agosto de 2007.

¹⁴⁷ “Afghanistan: UN to track civilian casualties more closely”. *IRIN*. Kabul. 29 de mayo de 2007; y, “Afghanistan: UN trying to verify civilian casualties with limited resources”. *IRIN*. Dubai. 20 de septiembre de 2007.

¹⁴⁸ El cumplimiento de determinadas provisiones de dicha resolución también debería ser exigido a las empresas privadas de seguridad. Véase también United Nations. *Report of the Secretary-General on the protection of civilians in armed conflict*. S/2007/643. Nueva York. 28 de octubre de 2007.

nudo bajo el mando de las fuerzas estadounidenses participando en la operación ‘Libertad Duradera’ y, en ocasiones, con la participación de las fuerzas afganas.”

[...]

“Ciudadanos afganos reportan que las fuerzas militares han estado involucradas en la conducción de irrupciones y cateos abusivos en hogares afganos. Cualquier uso deliberado e injustificado de violencia, de maltrato a mujeres, de destrucción de propiedad y de robo constituye una violación de los derechos humanos, del derecho internacional y del derecho afgano”¹⁴⁹.

Los actores humanitarios tienen mucho por hacer en el campo de la protección de los civiles, que constituye un pilar fundamental de la acción humanitaria. Con apego a los principios humanitarios, y en atención a las limitaciones del mandato de cada actor, deben hacer el mejor uso de la presión, la defensa, la incidencia, el testimonio y/o la denuncia, tanto en Afganistán como en los foros internacionales. Los actores humanitarios pueden contribuir a que todas las partes —OEF-A/ISAF, Ejército Nacional Afgano, insurgencia y demás grupos armados— cumplan con sus obligaciones impuestas por el derecho internacional.

2.5.6 La violencia contra los trabajadores humanitarios y los cooperantes

Los incidentes violentos contra las ONG y su personal están al alza, y así lo reflejan las cifras. En el periodo de 1997-2005, después de Somalia y Sudan, Afganistán —seguido por Irak— es el país donde la comunidad de trabajadores humanitarios y cooperantes había sufrido más incidentes mortales¹⁵⁰. Si el estudio se hiciese para el periodo 2001-2008, es muy probable que Afganistán e Irak ocupasen los primeros puestos. Para la insurgencia, atacar el personal humanitario es un modo de atacar a lo que considera que es uno de los instrumentos de la OEF-A/ISAF, así como un medio para

desacreditar el Gobierno afgano. Este tipo de ataques se han incrementado notablemente. Al incorporar la respuesta humanitaria a la agenda estratégica, la seguridad de la comunidad de cooperantes se ha visto afectada. Sin embargo, no todos los ataques tienen motivación política, algunos simplemente son resultado de la criminalidad o de ajustes de cuentas que se dan en escenarios de conflicto¹⁵¹. En el 2007 un poco más de la mitad de los ataques mortales contra los cooperantes y los trabajadores humanitarios ocurrieron en el norte del país, considerado más “seguro” que el sur¹⁵².

Por otra parte, cabe subrayar que los cooperantes y los trabajadores humanitarios no son los objetivos que en una primera instancia atacaría la insurgencia. Según el estudio de Farahnaz Karim —basado en entrevistas— la preferencia de objetivos de ataque de la insurgencia tiende a seguir este orden: 1) las fuerzas de la OEF-A e ISAF; 2) el Ejército Nacional Afgano; 3) la Policía Nacional Afgana; 4) los líderes y el personal del Gobierno/shurias; 5) los contratistas privados; y, 6) las ONG y agencias de ayuda, sean nacionales o internacionales¹⁵³.

¹⁴⁹ “Protecting Afghan civilians: Statement on the conduct of military operations” *Agency Coordinating Body for Afghan Relief* (ACBAR). 19 de junio de 2007.

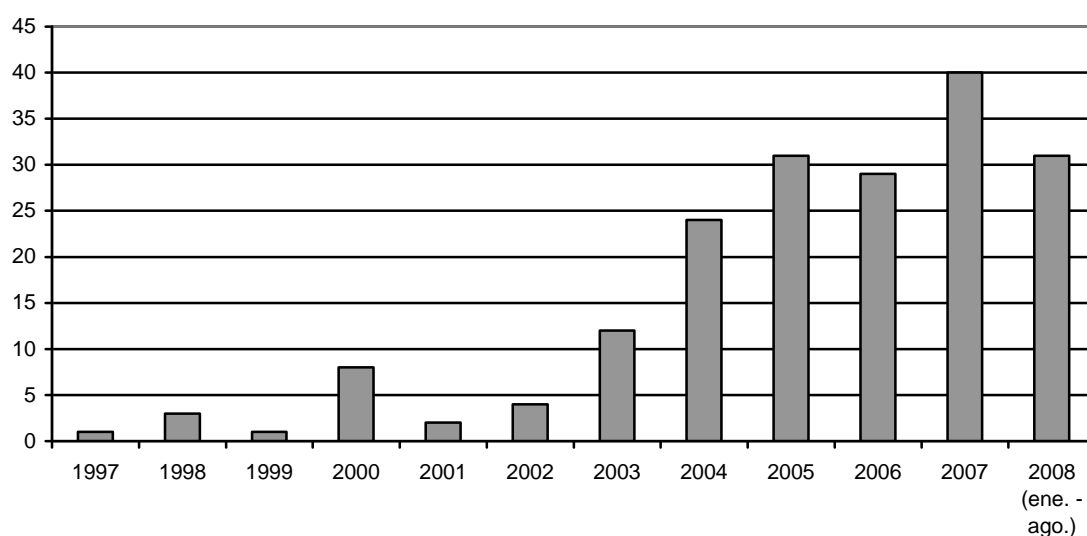
¹⁵⁰ Stoddard, A., A. Harmer y K. Haver, *Providing aid in insecure environments: trends in policy and operations*. Center on International Cooperation -Humanitarian Policy Group. Overseas Development Institute. Report 23. Londres. 2006. p.17.

¹⁵¹ Véase Karim, F. *Op. Cit.* p. 9; y, Stoddard, *et al. Op. Cit.* p. 4.

¹⁵² Cabe matizar y señalar que la mayoría de las ONG operan en el centro y norte del país, ya que el acceso al sur es limitado por la inseguridad. Véase Afghanistan NGO Security Office. *ANSO Quarterly Data Report and Annual Summation*. Jan. 1st – Dec. 31st 2007.

¹⁵³ Karim, F. *Op. Cit.* p. 10.

Gráfico 3. Cooperantes y trabajadores humanitarios fallecidos a causa de ataques violentos en Afganistán



Nota: aproximadamente el 85 por ciento de los cooperantes y trabajadores humanitarios fallecidos son afganos, el primer ataque (mortal) contra un expatriado fue en 2003. Por otra parte, al basarse este gráfico en las cifras de distintas fuentes es posible que su criterio de registro varíe.

Fuentes: para el periodo entre 1997 y 2005 (Karim, *Op. Cit.*). Los datos de 2006 fueron calculados según el reporte de incidentes del boletín mensual de British Agencies Afghanistan Group. Para 2007, United Nations, *The situation in Afghanistan and its implications for international peace and security. Report of the Secretary-General. A/62/722-S/2008/159*. Nueva York. 6 de marzo de 2008. Para 2008 (ene.- ago.), véase United Nations Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR) *New UN figures show sharp rise in Afghan civilian casualties*. 16 de septiembre de 2008.

Considerando que a partir de 2002 la comunidad de cooperantes y de trabajadores humanitarios se multiplicó por diez, durante los primeros años de la era pos-talibán se argumentaba que las cifras indicaban un aumento relativo, y no absoluto, de la inseguridad a la que estaban expuestos¹⁵⁴. Sin embargo, como indica el Gráfico 3 la tendencia de la violencia se ha incrementado, cerrándose la brecha entre lo relativo y lo absoluto. Las perspectivas para 2008 no son alentadoras y sugieren que la tendencia continuará. Entre 1997 y 2001 (era Talibán), la media de ataques mortales contra el personal de ONG era de tres por año, para el periodo de 2005-2007 la media ha sido de 33 muertes violentas anuales. Lo anterior indica que a partir de 2005 el incremento de la inseguridad —medida en términos de ataques violentos con resultados mortales— dejó de ser relativo para convertirse en un incremento de inseguridad absoluto. Las conclusiones son lógicas: trabajar en Afganistán como cooperan-

te o trabajador humanitario es hoy más peligroso que lo fue antes de 2002¹⁵⁵.

Según Koenrad van Brabant, los actores humanitarios responden a los desafíos operativos de la inseguridad adoptando o combinando una o varias estrategias. Dichas estrategias conforman lo que Van Brabant llama el paradigma del “triángulo de la seguridad”, compuesto por las estrategias de Protección, de Disuasión y de Aceptación. Así, la “Protección” busca reducir la vulnerabilidad de los cooperantes de ataques planeados o accidentales; la “Disuasión” implica contar con una contra-amenaza, como una escolta armada o la proximidad a las fuerzas militares; y, la “Aceptación” supone ganar la confianza de la comunidad local, de los beneficiarios, y la creación de relaciones y redes de contactos e intermediarios que mantengan las

¹⁵⁴ Véase Karim, F. *Op. Cit.* pp. 8-9; y, Stoddard *et al. Op. Cit.*

¹⁵⁵ A las cifras señaladas arriba cabe agregar que en 2007 más de 40 convoyes con ayuda alimentaria del Programa Mundial de Alimentos fueron atacados y saqueados, y que 89 cooperantes y trabajadores humanitarios fueron secuestrados. En total, la ONU registró más de 130 ataques contra programas humanitarios. Por cuestiones de inseguridad la ONU no opera en 78 de los 376 distritos que constituyen Afganistán. Véase United Nations. *Op. Cit.* p. 5.

líneas de comunicación abiertas con los actores locales relevantes, en algunos casos esto incluye a los beligerantes¹⁵⁶.

En Afganistán, la mayoría de los actores responden —en distintos grados— aplicando las estrategias de Protección y de Disuasión¹⁵⁷. Esta combinación se expresa a lo largo de un espectro en el que, en un extremo, se trabaja con una visibilidad nula, entregando la ayuda de manera clandestina, operando exclusivamente con personal local, y utilizando vehículos civiles o taxis; mientras que en el otro extremo se opera con protección altamente visible y provocativa basada en el acompañamiento de escoltas armadas¹⁵⁸. La AECID, por ejemplo, salvo en casos de alto riesgo, prefiere operar sin visibilidad (esto también para que el Gobierno local se atribuya el crédito del proyecto de desarrollo y se fortalezca su legitimidad)¹⁵⁹.

La “localización” —catalogada bajo la estrategia de Protección— es una forma de programar la ayuda. Esta estrategia implica una menor visibilidad del personal expatriado y un aumento de la dependencia de personal local o de contrapartes locales. Programar la ayuda a través de personal local trae grandes beneficios, como el fortalecimiento de capacidades, el incremento de la sostenibilidad, y, mayor y un mejor acceso a los beneficiarios. Sin embargo, en ocasiones también podría implicar desventajas, como menor control sobre la calidad de la ayuda, menor transparencia y mayor riesgo de corrupción. En Afganistán —como en otros países en conflicto— se detecta una tendencia generalizada: en momentos de alta inseguridad las agencias y las ONG internacionales recurren a la programación localizada, con el personal expatriado trabajando y gestionando el proyecto a distancia¹⁶⁰.

Programar la ayuda a distancia, utilizando estrategias de localización parte de la presunción de que el personal local esta expuesto a menos riesgos que el personal expatriado. Este argumento puede tener algo de lógica, sin embargo queda en tela de juicio al observar las estadísticas de incidentes mortales sufridos por los cooperantes y los trabajadores humanita-

rios afganos (alrededor del 85 por ciento de las muertes). Estudios recientes demuestran que el índice de ataques mortales contra el personal local está al alza, mientras que el de los expatriados está a la baja¹⁶¹. Al programar la ayuda bajo este tipo de modalidad, los riesgos de seguridad se trasladan del personal expatriado al personal local. Hasta ahora, las dimensiones éticas de esta transferencia de riesgos no han sido plenamente abordadas por las agencias y las ONG¹⁶². ¿Será ético pedir al personal y asociados locales a exponerse a riesgos que el personal expatriado-Occidental no estaría dispuesto a asumir?

En sintonía con la tendencia mencionada arriba, en el caso de Afganistán el personal afgano —mayoritario, dicho sea de paso— se encuentra mucho más expuesto y vulnerable a la inseguridad que el personal expatriado¹⁶³. Sin embargo, la mayoría de las medidas de protección, protocolos de seguridad y entrenamiento están diseñados y dirigidos al personal expatriado. Hasta las mismas ONG afganas, que por ser locales consideran que su seguridad es mayor, en ocasiones subestiman los riesgos. Pese a que no ha sido intencional, el traslado de la carga de la inseguridad del personal expatriado al personal afgano, aunado a la inequidad de acceso a medidas y recursos de seguridad (entrenamiento, protocolo, materiales, transporte, gasto, etc.), despierta consideraciones éticas y operativas que las agencias y las ONG internacionales deben abordar¹⁶⁴. Estas consideraciones también deberían abordarse en el “Código de Conducta para las ONG que realizan actividades humanitarias, de reconstrucción y de desarrollo en Afganistán”.

2.6 EL ESPACIO HUMANITARIO EN AFGANISTÁN: ENTRE LOS PRINCIPIOS HUMANITARIOS, LA ESTABILIZACIÓN Y LA LUCHA CONTRA EL TERRORISMO

Como se indicó anteriormente, la ayuda de “cuarta generación” en Afganistán tiene su punto de arranque en la operación “Libertad Duradera” de octubre de 2001, programada y ejecutada en el contexto post 11-S e influida por la “Guerra Global contra el Terror”. La retórica de “con nosotros o contra nosotros” ha tenido efectos sobre la comunidad humanitaria internacional, el espacio humanitario y los principios humanitarios. Washington

¹⁵⁶ Véase Van Brabant, K. *Mainstreaming the Organisational Management of Safety and Security*. Humanitarian Policy Group - Overseas Development Institute. Report 9. Londres. 2001.

¹⁵⁷ Karim, F. *Op. Cit.* pp. 19-30.

¹⁵⁸ *Ibid.* p. iii.

¹⁵⁹ Entrevista realizada por el autor.

¹⁶⁰ Véase Karim, F. *Op. Cit.*; y, Stoddard, et al. *Op. Cit.*

¹⁶¹ Véase Stoddard, et al. *Op. Cit.*

¹⁶² *Ibid.*

¹⁶³ Véase Karim, F. *Op. Cit.*

¹⁶⁴ Véase Karim, F. *Op. Cit.*; y, Stoddard, et al. *Op. Cit.*

anunció que su esfuerzo de ganarse los “corazones y mentes” sería canalizado por una amplia gama de actores civiles, incluyendo las ONG, contratistas privados y la ONU, y que “el trabajo sería delegado a cada organización según su ventaja comparativa”¹⁶⁵. Pocas semanas antes de la intervención, la Administración de Bush, en voz de Colin Powell, hizo un llamamiento a las ONG para que sirvieran de “multiplicadores de la fuerza” de la OEF-A, y para que formen “parte de nuestro equipo de combate”¹⁶⁶. En términos similares se expresó Paula J. Dobriansky, al señalar que “la ayuda humanitaria a Afganistán es también una herramienta vital en nuestra lucha general contra el terrorismo”¹⁶⁷. Es chocante el sólo imaginar a ONG como Médicos sin Fronteras y los señores de la guerra formando equipo bajo la misma bandera.

El derrumbe del Gobierno talibán en noviembre de 2001 y el arranque del Proceso de Bonn llevó a la conclusión de que se había entrado a una etapa de reconstrucción “pos-bélica” y de construcción nacional y estatal. A efecto de ello, tal como se mencionó anteriormente, la ayuda humanitaria se contrajo cediendo espacio a la ayuda al desarrollo y al fortalecimiento de las nuevas instituciones. Con base en ese análisis, y bajo un contexto donde la lucha contra el terrorismo prima sobre la reconstrucción, la respuesta de la UNAMA se articuló para cumplir con dos objetivos importantes: apoyar el naciente Gobierno de Kazai, y, que el frágil “proceso de paz” no perdiera su cauce¹⁶⁸. La comunidad humanitaria debía sumar sus esfuerzos al logro de estos objetivos. La lectura de esta situación, más la paulatina contracción de la acción humanitaria, colocó a los actores humanitarios en una posición difícil para aplicar los principios de neutralidad e independencia.

Los actores humanitarios quedaron ante una situación en la que debían optar entre cuatro posiciones, es decir: trabajar en sintonía con la “Coalición de los Dispuestos” encabezada por Estados Unidos (OEF-A); trabajar con los PRT de ISAF; trabajar con la UNAMA bajo la “par-

cialidad” legitimada y avalada de la ONU; o, trabajar de manera independiente, con estricta observancia a los principios humanitarios. Estas posiciones pueden ubicarse a lo largo de una línea, con tres sectores identificables: un especie de *neo-wilsonianismo humanitario* (por su vinculación a posiciones neo-conservadoras)¹⁶⁹, un sector caracterizado por una “parcialidad” avalada por la ONU y/o un “pragmatismo financiero” (que en ocasiones, se puede solapar con posturas *wilsonianas* o *neo-wilsonianas*), y finalmente, un sector *purista-dunantista*, caracterizado por el respecto a los principios humanitarios.

Si se presta atención sólo a los puntos opuestos de dicha línea, la disyuntiva entre los extremos consiste en optar entre una posición humanitaria *neo-wilsoniana* y una posición *purista-dunantista*. La posición *neo-wilsoniana* asume su función de instrumento “no militar, no letal” dentro de un marco “wilsoniano con dientes”¹⁷⁰, actuando bajo la cobertura de seguridad de la OEF-A y/o ISAF, en sintonía con la agenda neo-conservadora de Washington, gozando de las facilidades financieras que su alineamiento supone, aunque ello sea en perjuicio de los principios humanitarios. Por otra parte, y en el otro extremo, está la posición *humanitaria purista-dunantista* que implica trabajar con base en los principios humanitarios, con independencia de las agendas de

¹⁶⁹ Abby Stoddard identifica tres tradiciones históricas en la creación y en la formación de las ONG humanitarias: la “tradición religiosa”, la “tradición dunantista”, y la “tradición wilsoniana”. Según la taxonomía de Stoddard, la “tradición wilsoniana”, que caracteriza a la mayoría de las ONG estadounidenses, nace de la ambición del presidente Woodrow Wilson de proyectar los valores estadounidenses con el fin de ser una “fuerza para el bien” en el mundo. En este sentido, Stoddard argumenta que “los wilsonianos ven [en general] cierta compatibilidad entre los fines humanitarios y la política exterior estadounidense”. “Las ONG de tradición wilsoniana tienen una inclinación hacia el pragmatismo operativo, y sus trabajadores y directivos tienden a moverse continuamente entre las ONG y el Gobierno”.

Partiendo de esta clasificación de Stoddard, opto por utilizar el término “neo-wilsoniano” en cuanto a que éste se acerca a las posturas neo-conservadoras de la Administración de Bush; esto además, con el fin de diferenciarlo del “wilsonianismo” clásico o moderado. Véase Stoddard, A., “Humanitarian NGOs: challenges and trends”, en Macrae, J. y A. Harmer, *Humanitarian action and the global 'war on terror': a review of trends and issues*. Humanitarian Policy Group - Overseas Development Institute. Report 14. Londres. 2003. pp. 25-35.

¹⁷⁰ El teórico neo-realista John Mearsheimer sostiene que “la teoría neo-conservadora —la doctrina Bush— es en esencia ‘wilsonian con dientes’. La teoría tiene un pilar idealista y un pilar de poder: el wilsonianismo provee el idealismo y el énfasis en el poder militar constituye los ‘dientes’”. Véase Mearsheimer, J. *Hans Morgenthau and the Iraq war: realism versus neo-conservatism*. Open Democracy. p.1. (www.opendemocracy.net/democracy-american/power/morgenthau_2522.jsp). Fecha de consulta: agosto de 2007.

¹⁶⁵ Torrente, N. de. “Humanitarian Action Under Attack: Reflections on the Iraq War” en *Harvard Human Rights Journal*. Vol. 17. 2004. p. 9.

¹⁶⁶ Véase Torrente, N. de. *Op. Cit.* p. 9; y, Donini, A. *Op. Cit.* p. 25.

¹⁶⁷ Paula J. Dobriansky es subsecretaria de Estado para Asuntos Mundiales de EEUU, véase Dobriansky, P. J. “La ayuda humanitaria y la lucha contra el terrorismo van de la mano” en *El País*, 7 de noviembre de 2001. p. 12.

¹⁶⁸ Donini, A. *Op. Cit.* p. 30.

otros actores, asumiendo los altos riesgos de seguridad que supone el escenario afgano.

Para Donini, la disyuntiva *de facto* parece ser entre trabajar sin la neutralidad e independencia o no trabajar¹⁷¹. El caso de Médicos sin Fronteras, con veinticuatro años de experiencia en Afganistán, y que tuvo que salir del país en julio de 2004 tras haber sufrido un ataque, ilustra como la reducción del espacio humanitario independiente ha afectado la seguridad de los cooperantes.¹⁷² En la actualidad, la tendencia general ha consistido en colocar los principios en un segundo plano, bajo el argumento de que “el consenso sobre el valor político de la independencia ha disminuido”¹⁷³ y “la necesidad de adoptar una posición moral más elevada que luche contra el mal, en vez de simplemente aliviar el sufrimiento de las víctimas”¹⁷⁴.

La relación de la ayuda humanitaria con la “Guerra Global contra el Terror”, la consolidación de la paz, y, la construcción estatal, ha colocado a la ayuda humanitaria en una posición de subordinación. No es la primera vez que esto sucede. Afganistán nunca ha sido el mejor ejemplo del cumplimiento de los principios humanitarios. Como señala Donini “Afganistán demuestra que existe una correlación negativa entre la política internacional —en cuanto a la participación de las superpotencias— y la habilidad del sistema internacional de brindar asistencia humanitaria con apego a los principios”. “Los puntos altos en la política (guerra fría / “Guerra Global contra el Terror”) corresponden a los puntos bajos en la observancia de los principios, donde la acción humanitaria y los derechos humanos han que-

dado subordinados a los imperativos políticos”¹⁷⁵. “El espacio humanitario está gravemente herido”, afirma un trabajador humanitario, “se ha vendido la acción humanitaria como parte de la intervención”¹⁷⁶.

Dado los términos borrosos en los que se presta la ayuda —una mixtura de humanitarismo y desarrollo— y el contexto en la que se presta —lucha contra el terrorismo/construcción estatal— la subordinación de la ayuda a los imperativos políticos y militares ha conducido a algunas ONG hacia un *humanitarismo neo-wilsoniano* (aceptando colaborar con “los dientes”). Este humanitarismo comparte algunos de los valores de la política exterior de Washington; v.gr. la extensión de la democracia liberal y la economía de mercado; valores apreciados por el Occidente, pero de naturaleza metahumanitaria. En palabras del entonces Administrador de USAID, Andrew Natsios, estas ONG constituyen un “brazo del Gobierno estadounidense”¹⁷⁷.

Independientemente del grado del compromiso wilsoniano de los actores humanitarios, muchos argumentan la necesidad de ir más allá del sólo proveer “una cama por una noche”¹⁷⁸; es decir, ir más allá de salvar vidas y aliviar el sufrimiento. Quienes abogan por este tipo de humanitarismo “comprometido” argumentan que no es posible el sólo salvar vidas e irse sin prestar atención a la protección continuada y a los medios de vida de los beneficiarios¹⁷⁹. Este debate no sólo se sitúa sobre la línea fina que divide el humanitarismo basado en principios de la ayuda al desarrollo comprometida a un proyecto político: la consolidación de la paz y la construcción estatal; sino que traspasa este espacio hacia uno más profundo: la instrumentalización o no de la acción humanitaria como herramienta estratégica-ideológica¹⁸⁰. Como señala Pérez de Armiño, la politización y la condicionalidad de la ayuda humanitaria son efectos de la instrumentalización del humanitarismo hacia objetivos de largo plazo insertos en estrategias políticas globales¹⁸¹.

¹⁷¹ Donini, A. *Op. Cit.* p. 19.

¹⁷² En su comunicado de prensa, donde anuncia su retirada de Afganistán, Médicos sin Fronteras (MSF) señala que los Talibán se habían atribuido la autoría del ataque, acusando a organizaciones como MSF de “trabajar para los intereses estadounidenses”, y que por lo tanto serían objeto de futuros ataques. Ante esta amenaza MSF declaró que “los Talibán se niegan a aceptar la acción humanitaria independiente e imparcial”. En el mismo comunicado, MSF señaló que “la violencia dirigida hacia los trabajadores humanitarios se ha desarrollado en un contexto en el cual la Coalición encabezada por EEUU ha buscado deliberadamente utilizar la ayuda humanitaria para ganarse el apoyo del pueblo afgano a favor de sus ambiciones militares y políticas. MSF denuncia los intentos por parte de la Coalición de apropiarse [de los procesos de coordinación y distribución] de la ayuda humanitaria y utilizarla para ganar los ‘corazones y mentes’ de la población local”. Véase “MSF pulls out of Afghanistan”, *MSF Press Release*. Kabul, 28 de julio de 2004. (http://www.msf.org/msfinternational/invoke.cfm?component=pressrelease&objectid=8851DF09-F62D-47D4-A8D3EB1E876A1E0D&method=full_html). Fecha de consulta: noviembre de 2007.

¹⁷³ O'Brien, P., *Op. Cit.* p. 32.

¹⁷⁴ Anderson, K. *Op. Cit.* p. 69.

¹⁷⁵ Donini, A. *Op. Cit.* p. 27.

¹⁷⁶ Entrevista realizada por el autor.

¹⁷⁷ Torrente, N. de. *Op. Cit.* p. 19.

¹⁷⁸ En referencia al libro de David Rieff, que argumenta a favor del humanitarismo clásico. Véase Rieff, David. Una cama por una noche, el humanitarismo en crisis. Ed. Taurus. Madrid. 2003.

¹⁷⁹ Véase O'Brien, P. *Op. Cit.*; y, Slim, H., *Is Humanitarianism Being Politicized? A Reply to David Rieff*. Speech at The Dutch Red Cross Symposium on Ethics in Aid. La Haya. 2003.

¹⁸⁰ Véase Thieux, L. *Op. Cit.*

¹⁸¹ Véase Pérez de Armiño, K. *Op. Cit.* p. 34.

Llevar a cabo la acción humanitaria en un contexto donde se lucha contra un actor no-estatal es altamente complejo. Al igual que la guerra, “la relación humanitaria es asimétrica”¹⁸². No existe un “consenso humanitario” entre las partes beligerantes, pues el Derecho Internacional Humanitario es una emanación de un periodo histórico en el que la principal manifestación del conflicto armado violento ha sido la guerra interestatal, protagonizada básicamente por actores estatales a los que se atribuía el monopolio en el uso legítimo de la violencia, y por sus fuerzas armadas regulares. Los actores humanitarios, inclusive el CICR, tienen baja capacidad de interlocución para abordar asuntos humanitarios con las partes en conflicto¹⁸³. Al actuar bajo el manto protector de la OEF-A/ISAF o en asociación con el Gobierno afgano, los actores humanitarios quedan presos de la propaganda antiimperialista de la insurgencia y de los grupos radicales que la apoyan. Entre la comunidad humanitaria existe cierto consenso sobre el mal estado en el que se encuentra el espacio humanitario. Un trabajador humanitario entrevistado señala que el espacio humanitario está “gravemente herido”; otro lo define como “extremadamente complejo”; y un tercero, considera que dicho espacio se ve “amenazado, geográficamente reducido y basado en un mandato confuso”¹⁸⁴.

El espacio humanitario en Afganistán está politizado; lo que no es nuevo. Su politización se expresa a lo largo de un espectro en el que en un extremo es *instrumentalizado* —por parte de Washington y sus aliados—, y, en el otro, es *negado*, por parte de la insurgencia. Ambas posturas tergiversan su contenido, sea para el alcance de fines estratégicos al servicio de la política exterior, o bien, como una expresión de la negación a un proyecto extranjero y la catalogación como “blanco fácil” para romper la voluntad de la presencia internacional. A corto y a largo plazo, el peso de la factura recae sobre los beneficiarios. Cabe afirmar, por ello, que el estado actual del espacio humanitario es consecuencia de una errada lucha contra el terrorismo y de un proyecto de Estado que no contó con la participación de todos los actores afganos relevantes (los Talibán) y que no ha encontrado la forma de transformar de manera positiva (o de neutralizar) el rol de

quienes sustentan parte del poder *de facto* (los señores de la guerra y grupos que constituyen la insurgencia), esto, con descuido a responsabilidades de derechos humanos y en un país con una narco-economía de proyección global.

2.7 LA COORDINACIÓN DE LA AYUDA: “MISIÓN INTEGRADA” Y PLURALIDAD DE ACTORES

2.7.1 Las misiones integradas

Antes de analizar la misión de las Naciones Unidas en Afganistán, conviene apuntar algunas de ideas sobre el desarrollo y la trayectoria de las “misiones integradas”. Hasta principios de la década de los noventa, las tareas de mantenimiento de la paz y de asistencia humanitaria de la ONU se efectuaban en planos separados. Había, inclusive, poca coordinación entre las propias agencias de la ONU sobre el terreno. La falta de coordinación y solapamiento de trabajo en situaciones de transición de guerra a paz incrementó las críticas dentro y fuera de la ONU. Consecuentemente, los últimos años de la década fueron testigos de una serie de resoluciones, ajustes y reformas con el objetivo de crear mayor cohesión dentro de la ONU entre los departamentos vinculados a asuntos políticos, al mantenimiento de la paz, al desarrollo y a la asistencia humanitaria, esto, con el objetivo de que la ONU pudiese hablar “con una sola voz”.

El conocido Informe Brahimi¹⁸⁵, cuyo objetivo era mejorar el diseño y funcionamiento de las operaciones de mantenimiento de la paz de la ONU, dio un importante impulso a las misiones integradas, al recomendar integrar la planeación de las misiones en la sede de la ONU. Como señala Gordon, el principio organizativo clave de dichas misiones consiste en situar la respuesta política, militar, humanitaria y de desarrollo de la ONU bajo la única responsabilidad de un representante especial del Secretario General, quien a su vez reporta directamente al Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y a la Secretaría General¹⁸⁶. Por consiguiente, una misión integrada es un marco estratégico que busca gestionar y coordinar todas las tareas —militares, políticas, humanitarias, de desarrollo, etc.— dentro de un proceso de transición de la guerra a la paz. Implica una aproximación holística que

¹⁸² Donini, A. *Op. Cit.* p. 18.

¹⁸³ “Afghanistan: Humanitarian room for manoeuvre diminishing –ICRC”. *IRIN*. 14 de junio de 2007.

¹⁸⁴ Entrevistas realizadas por el autor.

¹⁸⁵ Brahimi, L. *Report of the Panel on United Nations Peace Operations*. (http://www.un.org/peace/reports/peace_operations/report.htm). 2000.

¹⁸⁶ Gordon, S. *Op. Cit.* p. 50.

requiere mayor coordinación entre todas estas áreas, y por ende, cierto grado de consenso hacia donde y como se quiere ir. Bajo esta perspectiva todos los recursos de la ONU son utilizados hacia la consolidación de la paz y el apoyo del establecimiento de un gobierno legítimo y estable con instituciones viables¹⁸⁷.

Sin embargo, muchas ONG humanitarias, así como algunos actores dentro de la ONU se resisten a integrar los esfuerzos políticos y humanitarios bajo el mismo mando y mandato. Sin desconocer los beneficios de una mayor coordinación y complementariedad entre los actores, aquellos que se oponen a la integración argumentan que el humanitarismo quedará sometido y subordinado a la agenda política y de mantenimiento de la paz¹⁸⁸. Al operar bajo la estructura política (y en ocasiones político-militar) de una misión de este tipo, los principios humanitarios corren el riesgo de no ser aplicados cabalmente.

Barth *et al.*, resaltan tres dilemas que surgen con las misiones integradas. El primero es el dilema humanitario, que refleja la tensión entre la *parcialidad* implícita al apoyar un proceso de transición política y la *imparcialidad* requerida para crear un espacio para la acción humanitaria. El segundo dilema conduce a la disyuntiva entre la vigencia de los derechos humanos y la consolidación de la paz, ya que, en ocasiones, para lograr la paz (o la ausencia de violencia) es necesario trabajar con individuos que ostenten el poder, que a menudo tienen un largo historial de violación de derechos humanos. El tercer dilema es el de la apropiación local, el cual implica que el proceso de paz debe ser asumido por la población local (*ownership*), sin que esto refuerce las estructuras socio-políticas que condujeron al conflicto¹⁸⁹. Desafortunadamente, en el caso afgano, más allá de la UNAMA, se presentan de todos y cada uno estos dilemas; la cuestión clave es: ¿cómo se están resolviendo en realidad? Cómo se ha señalado, en cada uno de

ellos, los principios y las organizaciones humanitarias llevan la peor parte.

Desde la perspectiva humanitaria, dentro y fuera de la ONU hay quienes apoyan una aproximación flexible al momento de desplegar una misión integrada, optando por esta última cuando así lo permite el entorno. Este razonamiento se basa en que las misiones integradas pueden ser aplicadas cuando sea posible, pero los principios humanitarios deben ser respetados cuando sea necesario, es decir, en conflictos activos¹⁹⁰. En otras palabras, los principios humanitarios deben prevalecer en aquellos lugares donde persista el conflicto armado y/o el proceso de consolidación de la paz y la agenda política de reconstrucción no sean aceptados por amplios sectores de la población.

Un aspecto delicado dentro del marco de las misiones integradas son las relaciones cívico-militares, particularmente aquella que se desarrolla en torno al uso de recursos militares y de defensa civil (*Military and Civil Defense Assets*, MCDA) con fines humanitarios. El desafío que genera esta relación radica en la dificultad que tienen las agencias humanitarias internacionales de distanciarse de los componentes político-militares y operar con autonomía en el seno de una misión de tales características. La utilización y —en casos extremos— la dependencia de los MCDA por parte de los actores humanitarios puede conducir a la erosión de su identidad humanitaria y a la inobservancia de los principios humanitarios. Este peligro se agudiza en aquellos escenarios donde no se han detenido las hostilidades y se busca lograr la estabilización mediante la imposición de la paz, tal como sucede en Afganistán.

En 2004 el Comité Permanente entre Organismos (*Inter-Agency Standing Committee*, IASC)¹⁹¹ publicó un importante documento sin carácter vinculante (*Civil-military relationship in complex emergencies. An IASC reference*

¹⁸⁷ Stoddard, A. y A. Harmer. *Room to Manoeuvre: Challenges of Linking Humanitarian Action and Post-Conflict Recovery in the New Global Security Environment*. UNDP. Nueva York. 2005. pp. 8-9.

¹⁸⁸ Ibid. p. 9. Véase también Oxfam International. *OI Policy Compendium Note on United Nations Integrated Missions and Humanitarian Assistance*. Enero de 2008; y, Oxfam International. *OI Policy Compendium Note on Multi-Dimensional Military Missions and Humanitarian Assistance*. 2008.

¹⁸⁹ Véase Barth, E., A. T. Kaspersen, R. Kent y K. von Hippel. *Report on Integrated Missions: Practical Perspectives and Recommendations*. Independent Study for the Expanded UN ECHA Core Group. Mayo de 2005.

¹⁹⁰ Stoddard, A. y A. Harmer. *Op. Cit.* p. 10.

¹⁹¹ El IASC se creó en 1992 en respuesta a la Resolución 46/182 de la Asamblea General de la ONU. Dicho comité está presidido por el Coordinador de Socorros en Emergencias de la ONU, y lo integran todas las agencias operacionales humanitarias de dicha organización. Cuenta, como observadores permanentes, con representantes del CICR, la FICR, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, el Representante del Secretario General para los desplazados internos, el Banco Mundial, y tres consorcios de ONG: el Consejo Internacional de Organizaciones Voluntarias (ICVA), Interaction y el Comité Directivo sobre la Respuesta Humanitaria (*Steering Committee on Humanitarian Response*).

paper) con la finalidad de que pueda servir de guía en el desarrollo de las relaciones cívico-militares en emergencias complejas. Una de sus secciones contiene una serie de principios y conceptos de referencia formulados especialmente para las operaciones humanitarias en países como Afganistán (véase el Anexo III).

Tal como señala la definición de CMCoord (véase epígrafe 3.4.1.) la interacción entre los actores humanitarios y los actores militares en una emergencia compleja puede variar desde la coexistencia a la cooperación; que en ciertos contextos podrá significar estar “juntos, pero no revueltos”. La naturaleza de esta interacción se vuelve más sensible en el marco de una misión integrada —UNAMA, en el caso de Afganistán— precisamente por la cercanía que se genera entre los componentes políticos, militares y humanitarios.

2.7.2 La Misión de Asistencia de las Naciones Unidas para Afganistán (UNAMA)

Así como la definición de la ayuda humanitaria ha cambiado a lo largo del conflicto, el enfoque sobre una acción integral y coherente entre lo humanitario y lo político también ha variado. En la época talibán estos conceptos implicaban un esfuerzo por integrar consideraciones humanitarias y de derechos humanos dentro de un marco más amplio de respuesta multidimensional hacia Afganistán; es decir, lograr una coordinación más estrecha.

La idea de coordinar la ayuda equiparando lo humanitario y los derechos humanos con la estrategia política condujo a la creación del Marco Estratégico y la Programación basada en Principios Comunes (PPC) (1998-2001)¹⁹². Durante dicho periodo, la vertiente política tenía poca fuerza y probabilidades, y en consecuencia la asistencia humanitaria llevaba la “delantera”, quedando los aspectos políticos en un segundo plano. Así, la ayuda era vista como una herramienta que podría abrir nuevos canales políticos e incentivar un cambio de com-

portamiento de los Talibán. Sin embargo, ONG “puristas”, como Médicos sin Fronteras, fueron críticas con el proceso, alegando que politizaba la ayuda.

Hoy, más que simple coordinación, la integración y coherencia son sinónimos de subordinación de la acción humanitaria a los imperativos político-militares¹⁹³. Con el cambio del clima político tras el 11-S y el derrumbe del Gobierno talibán, en marzo de 2002, se creó la UNAMA, como misión integrada, pero con desequilibrios respecto a sus prioridades. Sin un componente militar, la UNAMA supone la integración de los asuntos políticos y de los asuntos humanitarios bajo una sola misión, y asume la coordinación de las diecisiete agencias de la ONU presentes en Afganistán.

Uno de los objetivos más importantes de la UNAMA es apoyar el Gobierno de Karzai. En lo que respecta a la función humanitaria de la UNAMA, su mandato establece que ejercerá “una función de coordinación básica para realizar intervenciones humanitarias de conformidad con los principios [humanitarios] y para desarrollar la capacidad del Gobierno del Afganistán en los planos central y local que permita responder de manera creciente a las necesidades humanitarias”¹⁹⁴. De acuerdo con lo anterior, la coordinación de la acción humanitaria debe aportar al fortalecimiento del Gobierno afgano (democráticamente elegido). Al realizar esta labor, en un contexto de conflicto abierto, la aplicación de los principios humanitarios resulta difícil, ya que se da prioridad a los imperativos políticos sobre los humanitarios. En este sentido, se está operando bajo una “parcialidad” avalada y legitimada por la ONU.

¹⁹² El objetivo del Marco Estratégico era integrar las tres estrategias de las Naciones Unidas: la política, la humanitaria y la de derechos humanos, a fin de que la comunidad internacional respondiera con una voz más coherente a la crisis afgana. Dado el contexto político, este mecanismo terminó orientado y dominado por el pilar humanitario. Por su parte, la Programación basada en Principios Comunes, nacida del terreno, únicamente aplicaba a la ayuda humanitaria, siendo un mecanismo para establecer las prioridades, programas y proyectos de los actores humanitarios. Este mecanismo buscaba trabajar dentro del Marco Estratégico.

¹⁹³ Véase Donini, A. *Op. Cit.* pp. 27; Thieux, L. *Op. Cit.* pp. 42-47; y, Núñez, J., F. Rey y L. Thieux. *Fuerzas Armadas y acción humanitaria: Debates y propuestas*. Documento de Trabajo No. 13. Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria. Madrid. Septiembre de 2007.

¹⁹⁴ Véase la Resolución 1806 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. 20 de marzo de 2008.

Gráfico 4. La acción humanitaria en las tres estructuras internacionales dominantes. Los imperativos político-militares y el imperativo humanitario.



Fuente: Elaboración propia.

Mientras que en las estructuras de la ISAF y de la OEF-A priman los imperativos militares, la UNAMA prioriza los imperativos políticos. En estas estructuras, la acción humanitaria queda subordinada a los imperativos dominantes. Ahora bien, es importante subrayar que la UNAMA no tiene el mismo peso político que la ISAF o que la OEF-A, ni forma parte de la cadena de mando de una ni de otra. Por otra parte, es importante señalar que la acción humanitaria coordinada por la UNAMA no se distribuye en su totalidad en consonancia con los imperativos político-militares de ISAF y de la OEF-A. En este sentido, cabe recordar la postura crítica que la UNAMA ha mantenido ante las operaciones de las fuerzas de la OEF-A y de la ISAF que han resultado en la muerte de civiles¹⁹⁵. Sin embargo, el Gráfico 4 argumenta

que existe cierto grado de solapamiento entre la acción humanitaria (y la ayuda al desarrollo) brindada por la “estructura tri-partita” (*de facto*) político-militar multidimensional UNAMA-ISAF/OTAN-OEF-A.

Más allá del humanitarismo, y en términos más amplios, se podría concluir que el Gráfico 4 ilustra una paradoja: la colusión y colisión de las agendas de la UNAMA, de la ISAF y de la OEF-A. Lo anterior explica los enfrentamientos entre estas tres estructuras (sin perder de vista las tensiones internas de cada una), pero por otra parte también explica la visión común que tienen respecto al proyecto de construcción estatal en Afganistán: la creación de un Estado inspirado en el modelo de Estado Occidental weberiano/wesfaliano en sintonía con la visión económica de la OCDE. Dicha paradoja se refleja en la integración y en la fragmentación de los esfuerzos de la comunidad internacional, que a su vez afectan la coordinación de la ayuda y el espacio humanitario. Lo anterior es indicativo de las tensiones y sinergias propias de una “reconstrucción estatal armada” impulsada desde el exterior.

Al escribir este estudio, se creó el Grupo de Trabajo Cívico-Militar de Afganistán. Copresidido por la UNAMA y ACBAR, dicho grupo ha elaborado una serie de directrices

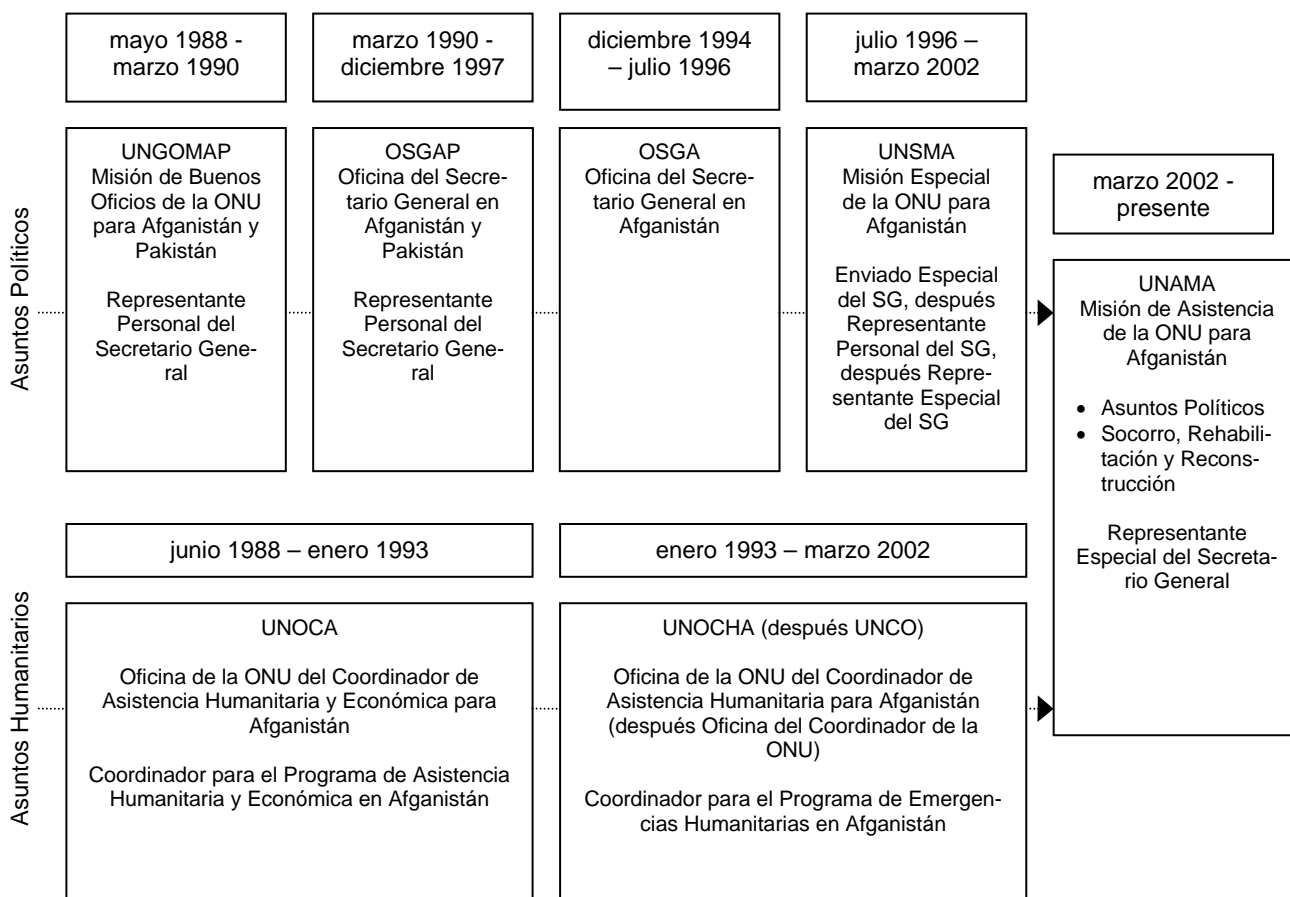
¹⁹⁵ En un sentido más amplio y general, caben subrayar varios documentos emitidos por la UNAMA, en el que establecen determinadas directrices con el fin de que su personal mantenga una “sana distancia” con las fuerzas militares internacionales, véase United Nations Assistance Mission in Afghanistan (UNAMA). *Relationships with Military Forces in Afghanistan- Guidelines for UNAMA Area Coordinators and other UN Personnel*. UNAMA, 2002; United Nations Assistance Mission in Afghanistan (UNAMA). *Principles Guiding the Civil Military Interface in Afghanistan*. UNAMA. (sin fecha); y, United Nations Assistance Mission in Afghanistan (UNAMA) *Guidelines for the Interaction and Coordination of Humanitarian Actors and Military Actors in Afghanistan*. Version 1.0. 20 de mayo de 2008. Disponible en: (<http://www.afgana.org/showart.php?id=323&rubrica=223>).

sobre la coordinación de los actores humanitarios y militares, y aspira ser un punto de encuentro entre las ONG y las fuerzas internacionales.

Con la creación de la UNAMA desaparecieron las estructuras previas de coordinación humanitaria y de asuntos políticos de las Naciones Unidas en Afganistán. La Misión Especial de la ONU para Afganistán (asuntos políticos) y la Oficina del Coordinador de la ONU (asuntos humanitarios) se fusionaron para crear la UNAMA (véase Gráfico 5). Con el cambio del clima político post 11-S la vertiente política de

la ONU cobró mayor relevancia y fuerza. Consecuentemente las prioridades de la UNAMA eran de naturaleza política: proteger el proceso político previsto por el Acuerdo de Bonn y, después, apoyar al Gobierno de Hamid Karzai. La ayuda humanitaria y de desarrollo debía integrarse en este proceso y mantener coherencia con dichas prioridades. Los derechos humanos por crímenes pasados pasaron por un proceso similar, reflejando las tensiones entre la justicia y la consolidación de la paz.

Gráfico 5. La Coordinación de las Naciones Unidas en Afganistán (1988-2008)



Fuente: Afghanistan Research and Evaluation Unit. The A to Z Guide to Afghanistan Assistance
Quinta edición. Kabul. 2006

En 2001, al ponerse en marcha la OEF-A, llegaron grandes flujos de fondos al país y con ello el espacio humanitario se llenó de nuevos actores con mandatos, misiones y visiones distintas. Justo en ese periodo nació la UNAMA, que entró a un escenario repleto de actores, y donde existe un imperativo militar al que es difícil sobreponerse. Este entorno, caracterizado por varios centros de coordinación que en ocasiones coluden y en otras colisionan con la UNAMA, ha debilitado su capacidad coordinadora. Otro de los retos que enfrenta la UNAMA es cumplir su mandato en un país en donde parte de su territorio es escena de combates diarios entre las fuerzas internacionales y la insurgencia. “La UNAMA está cabalgando sobre un caballo que le queda grande” señala una de las personas entrevistadas¹⁹⁶.

La multitud de actores, agendas y mandatos hace que la coordinación de la ayuda humanitaria sea compleja y difícil. Desde la perspectiva puramente humanitaria, una medida que podría fortalecer la legitimidad (vía incremento de la imparcialidad y neutralidad) de la ayuda humanitaria coordinada por Naciones Unidas sería separar las funciones humanitarias de la UNAMA, de tal forma que las actividades puramente humanitarias lograsen una independencia real respecto a las agendas de política y de reconstrucción.

2.7.3. La coordinación desde el Gobierno afgano

El Gobierno afgano cuenta con su propia estructura de coordinación: la “Estrategia de Desarrollo de Afganistán” (ANDS, en inglés). Como se señaló en el epígrafe 1.3., esta estrategia es el marco central del Gobierno para fomentar el desarrollo, y además servirá como Documento de Estrategia para la Reducción de la Pobreza (*Poverty Reduction Strategy Paper* o PRSP).

Bajo los tres pilares de ANDS se encuentran ocho grupos de consulta que reúnen, bajo distintos sectores temáticos, a representantes del Gobierno, del sector privado, de las ONG, de la sociedad civil, de los donantes internacionales, de la UNAMA y de la OTAN para discutir e intercambiar ideas sobre el proceso de desarrollo. La estructura de la ANDS identifica cinco temas transversales que deben estar presentes en la actuación de cada sector: la equidad de género, la lucha contra las drogas, la

cooperación regional, la lucha contra la corrupción, y, el medioambiente. Uno de dichos grupos de consulta trata temas humanitarios. Vinculados a la ANDS, pero con más antigüedad, están los fideicomisos de apoyo a determinados sectores¹⁹⁷, que constituyen importantes mecanismos financieros a través de los cuales los donantes canalizan una parte de su apoyo económico al Gobierno.

El ministerio de Hacienda estableció, con el apoyo del PNUD, la Unidad de Coordinación de la Ayuda. Dicha unidad, que forma parte del ministerio, busca incrementar la influencia del Gobierno en la gestión, coordinación y eficacia de la ayuda. Tarea particularmente importante, ya que implica —entre otros desafíos— el fortalecimiento de las capacidades, la reducción de la corrupción y el incremento de la ayuda que se canaliza a través del Gobierno. Esta unidad gestiona la base de datos de la asistencia de los donantes (*Donor Assistance Database*), que monitorea la ayuda internacional que fluye a través del Presupuesto Nacional de Desarrollo, al igual que algunos otros proyectos fuera de dicho presupuesto.

Como se comentó anteriormente, la ANDS y el “Pacto por Afganistán” representan la estrategia y el compromiso entre el Gobierno de Afganistán y la comunidad internacional para el desarrollo del país. En abril de 2006 se creó el Comité Mixto de Monitoreo y de Coordinación (JCMB, en inglés) con el objetivo de monitorear la implementación del “Pacto por Afganistán” y mejorar la coordinación entre los donantes y el Gobierno afgano para el desarrollo de la ANDS. Un órgano similar es el Grupo de Acción de Políticas (PAG, en inglés), que se estableció en junio de 2006 con el fin de mejorar la coordinación ante la amenaza insurgente en el sur. Este grupo, presidido por el presidente Karzai, está dividido en cuatro unidades que respectivamente tratan temas relacionados con la seguridad, la inteligencia, la comunicación estratégica, y, la reconstrucción y el desarrollo. Estos dos órganos, el JCMB y el PAG, representan los mecanismos de alto-nivel para la coordinación entre el Gobierno afgano y los principales actores internacionales. Aparte del JCMB y del PAG, caben mencionar dos importantes foros para la discusión y la revisión de las políticas de la ayuda y la coordina-

¹⁹⁶ Entrevista realizada por el autor.

¹⁹⁷ Estos son: El Fideicomiso para la Reconstrucción Afgana; el Fideicomiso Afgano de Derecho y Orden; el Fideicomiso Afgano de Emergencias; y, el Fideicomiso Contra-Narcóticos de Afganistán.

ción. El primero es el Foro de Desarrollo de Afganistán que cada año reúne al Gobierno afgano, donantes bilaterales y multilaterales, agencias de la ONU, ONG y representantes del sector privado para evaluar el progreso de las políticas de desarrollo. El segundo es el Grupo de Trabajo para la Eficacia de la Ayuda que cada tres meses reúne a representantes del Gobierno afgano, de los donantes y de los demás actores relevantes para discutir la eficacia, la coordinación y la gestión de la ayuda con el fin de armonizar sus políticas.

En el ámbito provincial, la implementación de la ANDS recae en los Comités de Desarrollo Provinciales, encabezados por el gobernador de cada provincia. Hasta ahora, pese su potencial, estas entidades carecen de capacidades significativas. En el ámbito local, y en las áreas donde se implementa el Programa Nacional de Solidaridad del Gobierno, están los Consejos de Desarrollo de la Comunidad mediante las cuales se identifican y ejecutan proyectos de desarrollo. En lo que respecta al ámbito humanitario y a las tareas de socorro, los Comités de Distribución ante las Emergencias distribuyen la ayuda de socorro del Gobierno en los distritos y en las aldeas.

2.7.4 Las organizaciones no gubernamentales

Las ONG cuentan con sus propias estructuras de coordinación, en las que las asociaciones de ONG juegan un papel fundamental. Entre dichas agrupaciones, vale la pena mencionar la Oficina Afgana Coordinadora de ONG (ANCB, en inglés) creada en 1991 y que actualmente representa alrededor de 200 ONG afganas; la Agencia Coordinadora de Socorro para Afganistán (ACBAR), fundada en 1988 con casi cien ONG afganas e internacionales afiliadas; la Asociación de Coordinación para el Suroeste de Afganistán y Baluchistán (SWABAC), creada en 1988 y que cuenta con aproximadamente 30 miembros; la Red de Mujeres Afganas (AWN), con 72 ONG y más de 3.000 individuos afiliados; finalmente, existen otras asociaciones de ONG extranjeras como la *British Agencies Afghanistan Group*, o la estadounidense *Interaction*. Estas asociaciones realizan tareas de coordinación, planeación y defensa (*advocacy*), además de servir de punto de encuentro entre las ONG con la UNAMA, el Gobierno afgano y los PRT.

Estas organizaciones pretenden dar una voz unificada a las ONG y servir de foros para

compartir información relevante para el sector. ACBAR gestiona la Oficina de Seguridad de ONG de Afganistán (ANSO, en inglés) que provee información sobre las condiciones de la seguridad y monitorea los incidentes de inseguridad contra las ONG. Por otra parte, ACBAR organiza reuniones periódicas entre las ONG y los PRT donde se discuten temas de mutuo interés. A raíz de estos contactos, se ha podido incrementar la conciencia sobre la importancia del espacio humanitario y sobre las necesidades operativas de las ONG. Como se comentó en el epígrafe 2.7.2., recientemente se creó el Grupo de Trabajo Cívico-Militar para Afganistán que presiden conjuntamente ACBAR y la UNAMA. Debido al escaso tiempo transcurrido desde su creación, aun es temprano para medir el impacto que ha tenido en el espacio humanitario.

En 2005, tras varios años de esfuerzos por parte de ACBAR, ANCB, SWABAC y AWN, se aprobó y abrió a firma el “Código de Conducta para las ONG que realizan actividades humanitarias, de reconstrucción y de desarrollo en Afganistán”¹⁹⁸. Con más de cien ONG suscritas, el código enfatiza la necesidad de trabajar con independencia y autonomía, y agrega que, en contextos de emergencias humanitarias lo deben hacer con apego a los principios de imparcialidad y neutralidad.

Por lo que se refiere a las ONG españolas, de aquellas organizaciones que forman parte de la Coordinadora de Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo España (CONGDE)¹⁹⁹, tan sólo tres trabajaban en Afganistán: Cáritas Española, Cruz Roja Española y Federación SERSO. Las primeras dos se dedican a actividades humanitarias, mientras que la tercera desarrolla infraestructuras²⁰⁰. Ninguna de ellas trabaja con el PRT español en Badghis.

Un fenómeno muy visible —apunta un cooperante— es la “mercantilización del espacio humanitario”²⁰¹. La plétora de actores que llegaron al país en 2001 —así como las organizaciones afganas— compite fuertemente por los

¹⁹⁸ El código puede ser consultado en Afghanistan Research and Evaluation Unit. *The A to Z Guide to Afghanistan Assistance*. Sexta edición. Kabul. 2008. pp. 115-124.

¹⁹⁹ La CONGDE está integrada por 90 ONG y 15 Coordinadoras Autonómicas de ONG que, en conjunto, suman unas 400 organizaciones.

²⁰⁰ CONGDE. *Directorio 2006 CONGDE*. (www.directorio2006.congde.org/busqactividadpaissur/resultadopaissur?Selectpaissur=165&symfony=hs0vubtqks6u5r8tu8a99mc0e1). Fecha de consulta: noviembre de 2007.

²⁰¹ Entrevista realizada por el autor.

contratos y fondos de los donantes internacionales. Como señala Suhrke, el flujo de dinero que entra del exterior, combinado con la competencia en el “mercado humanitario/desarrollista” y los resultados por debajo de las expectativas del pueblo afgano, hace que muchos consideren a estas organizaciones (junto con los contratistas) como “vacas que beben su propia leche”, según el dicho popular afgano²⁰². La integración y subordinación a imperativos políticos, el debilitamiento de los principios humanitarios y la competencia mercantil crean el riesgo de que muchos de los actores humanitarios queden reducidos en meros “prestadores de servicios humanitarios” en el marco de lo que algunos denominan la “industria de la estabilidad global”²⁰³.

Otro aspecto que está generando tensiones y afectando el trabajo de los cooperantes es la percepción local de las costumbres, estilos de vida y comportamiento del personal expatriado. Estos aspectos están creando obstáculos para ganarse la aceptación de la población, lo a su vez dificulta el trabajo y el cumplimiento del imperativo humanitario²⁰⁴. En una sociedad con grandes sectores conservadores y tradicionales, el comportamiento de los expatriados debe ser sensible al entorno. En Afganistán con frecuencia cualquier expatriado civil es identificado como parte del sector ONG, por ello, se debe considerar que existen otros actores como empresas y contratistas privados que afectan, para bien y para mal, la imagen de las ONG en el imaginario colectivo afgano. Debido a esto, los actores humanitarios —así como los demás actores internacionales— deben establecer ciertos estándares de comportamiento prudente. Esto crearía una mejor sintonía de trabajo con la población local.

Sin embargo, existe un problema de percepción mucho más grave y profundo. Como se ha indicado, la mayoría de las ONG y agencias humanitarias son percibidas por la población local como parte de una “coalición Occidental” más amplia. Esta percepción no diferencia a las ONG de UNAMA, ésta de ISAF y ninguna de ellas de la OEF-A. La acción humanitaria es

percibida como un apéndice más de la presencia internacional/Occidental, y no en términos de sus principios esenciales: de humanidad y de imparcialidad. Esta percepción generalizada aplica también para los contratistas y las empresas privadas de seguridad que operan en Afganistán.

En lo que respecta a las relaciones cívico-militares entre las ONG y las partes en conflicto (fuerzas de la OEF-A, ISAF, insurgencia), sería importante que dichos actores observaran y respetaran los principios diecinueve y veinte de la Iniciativa del Buen Donante Humanitario (*Good Humanitarian Donorship* o GHD), que hacen referencia a las directrices IASC (véase el epígrafe 3.6.1. y los Anexos II y III), y las recién aprobadas “Directrices para la Interacción y la Coordinación de los Actores Humanitarios y los Actores Militares en Afganistán”²⁰⁵. Aparte de estos documentos, las ONG y agencias humanitarias podrían apoyarse en los documentos de posición del Comité Directivo para la Respuesta Humanitaria (SCHR)²⁰⁶, y, en caso de utilizar escoltas militares, en las directrices de OCHA sobre el uso escoltas militares o armadas para los convoyes humanitarios²⁰⁷.

Por otra parte, en ocasiones el Gobierno afgano, mediante sus críticas —no siempre fundamentadas—, coloca a las ONG en una posición donde tienen que pagar por los cristales rotos de la ineficacia gubernamental y por su falta de capacidad de gestión y de absorción de la ayuda internacional²⁰⁸. En consecuencia, en oca-

²⁰⁵ United Nations Assistance Mission in Afghanistan (UNAMA) *Guidelines for the Interaction and Coordination of Humanitarian Actors and Military Actors in Afghanistan*. Version 1.0. 20 de mayo de 2008. Disponible en: (<http://www.afgana.org/showart.php?id=323&rubrica=223>).

²⁰⁶ El Comité Directivo para la Respuesta Humanitaria (*Steering Committee for Humanitarian Response*, SCHR) agrupa a ocho organizaciones humanitarias independientes, World Council of Churches (WCC), CARE, Caritas, FICR, CICR, Lutheran World Federation (LWF), Oxfam International y Save the Children Alliance. Sus documentos de posición pueden ser útiles para otras organizaciones humanitarias; véase *Steering Committee for Humanitarian Response (SCHR) Position Paper on Humanitarian-Military Relations in the Provision of Humanitarian Assistance*, 2004 Revision. (www.act-intl.org/resources/manual/SCHRposition_paper.doc); y, *Steering Committee for Humanitarian Response (SCHR) SCHR Position Paper on the role of international peacekeeping forces in the provision of humanitarian assistance*. 2001. (www.ncciraq.org/spip.php?article356). Otro documento (emitido por la UNAMA) que podría servir de referencia para las ONG respecto a la interacción de su personal con las tropas internacionales es: *Relationships with Military Forces in Afghanistan- Guidelines for UNAMA Area Coordinators and other UN Personnel*. 2002.

²⁰⁷ Véase *Use of Military or Armed Escorts for Humanitarian Convoys*, OCHA, septiembre de 2001. (www.reliefweb.int/rw/lib.nsf/db900SID/LHON5W4LBU?OpenDocument).

²⁰⁸ Donini, A. *Op. Cit.* pp. 12, 42.

²⁰² Suhrke, A. *Op. Cit.*

²⁰³ Desde la perspectiva de la llamada “industria de estabilidad global”, impulsada fundamentalmente por las empresas privadas de seguridad, dichas empresas, ONG humanitarias y de desarrollo, agencias nacionales de cooperación internacional y las agencias de las Naciones Unidas, entre otros actores, son consideradas como “proveedores de estabilidad global”. Véase “The changing response to security” en *Serviam*. Septiembre/octubre 2007. pp. 14-19.

²⁰⁴ Véase Anderson. M. *Op. Cit.*

siones la comunidad de ONG es utilizada como si fuese un especie de agente de absorción de la culpa de algunos de los males — atribuibles al Gobierno afgano u a otros actores— que padece el país. Para Donini, “esta situación podría llevar a las ONG ante una crisis de credibilidad, y por tanto, debe ser atendida de una manera culturalmente apropiada para el contexto afgano; en sintonía con la forma en que los afganos reciben y procesan la información (y no por medio de las campañas de defensa (*advocacy*) que se estilan en el Norte)”²⁰⁹.

El relativo lujo en el que viven algunos trabajadores humanitarios, cooperantes y contratistas ha llevado a que algunos los llamen “los señores de las ONG”, en alusión a los ricos señores de la guerra²¹⁰. Muchas ONG son percibidas como grandes negocios del Occidente, que han llegado a Afganistán para enriquecerse. En algunos casos, la población local cuestiona las capacidades técnicas de los cooperantes y contratistas privados con sus exuberantes sueldos. Muchos profesionales afganos — médicos, ingenieros, administradores, etc.— prefieren dejar su trabajo para unirse a las ONG internacionales, donde como chóferes o intérpretes obtendrán mayores ingresos. El resultado ha sido la fuga de cerebros de importantes profesiones y de puestos del Gobierno hacia el sector de las ONG. Al final, el efecto producido es contrario a los objetivos principales de toda reconstrucción: el fortalecimiento institucional del Estado.

En vista de lo anterior, los donantes y las ONG deben ser sensibles al impacto que tiene su presencia en Afganistán y sus consecuencias en la reconstrucción a medio y a largo plazo. Por otra parte, las ONG —al igual que los demás actores internacionales— deben revisar los esquemas de retribución económica de su personal expatriado, de tal forma que sin disminuir sus sueldos (que duda cabe que realizan un trabajo muy valioso, arriesgado y que demanda alta profesionalidad y formación), se reduzca el impacto negativo que estos puedan tener en la economía local. Lo anterior, redundará en una mayor aceptación, mayor acceso a los beneficiarios y en una mejor sintonía de trabajo con la población local.

3. CONCLUSIONES

Las casi tres décadas de guerra en Afganistán han dado origen a ciclos de contracción y de expansión en la acción humanitaria, generalmente motivados por el contexto y las necesidades político-militares de los donantes. A lo largo de estos años el grado de subordinación a tales intereses y la instrumentalización de la ayuda para asegurarlos también ha variado. Hoy por hoy, la ayuda humanitaria en Afganistán se encuentra en un estado de contracción y muestra un alto grado de subordinación a la “Guerra Global contra el Terror”.

Contextos como el afgano demuestran lo importante que pueden llegar a ser las definiciones. Al lo largo de este estudio se ha abogado por la necesidad de partir de una definición de acción humanitaria que sea respetada tanto en las capitales de los donantes como en el terreno afgano. Tal definición debe precisar y proteger el rol y las funciones de los actores humanitarios y preservar el derecho a la asistencia de las víctimas civiles. Al cerrarse este documento, una serie de directrices sobre la coordinación entre civiles y militares han sido acordadas entre algunos de los actores más relevantes²¹¹. Para efectos de tales directrices, la asistencia humanitaria ha sido definida en los siguientes términos:

“[Es] aquella ayuda que se brinda a la población afectada con el objetivo principal de salvar vidas y aliviar el sufrimiento. La asistencia humanitaria debe ser proveída de conformidad con los principios humanitarios básicos de humanidad, imparcialidad y neutralidad. La asistencia puede ser: a) directa, es decir, la distribución ‘cara a cara’ de bienes y servicios; b) indirecta, la intermediación sin contacto con la población que involucra actividades como el transporte de bienes y de trabajadores humanitarios; y, c) de apoyo a la infraestructura, lo que implica la provisión de servicios generales, tales como la reparación de carreteras,

²⁰⁹ Ibid. p. 42.

²¹⁰ Olson, L. *Op. Cit.* p. 18. Véase también Jelinek, E. *A Study of NGO Relations with Government and Communities in Afghanistan*. ACBAR. Noviembre de 2006.

²¹¹ United Nations Assistance Mission in Afghanistan (UNAMA) *Guidelines for the Interaction and Coordination of Humanitarian Actors and Military Actors in Afghanistan*. Version 1.0. 20 de mayo de 2008. Disponible en: (<http://www.afgana.org/showart.php?id=323&rubrica=223>).

la gestión del espacio aéreo y la generación de fuentes de energía necesarias para facilitar la ayuda, pero que no son necesariamente para el beneficio exclusivo de la población afectada”.

Al reconocer la primacía de los principios humanitarios, la recién acordada definición podría mejorar algunos aspectos de la provisión de la ayuda, sin embargo, sus incisos ‘b’ y ‘c’ dejan un espacio demasiado abierto y ambiguo para un sinnúmero de actividades y actores que podrían complicar el espacio humanitario. Al margen de ello, las directrices son un paso en la dirección correcta que llegan siete años tarde a un espacio previamente definido por las fuerzas internacionales y la insurgencia, lo que hará que su implementación sea una labor difícil. En este sentido, al comentar sobre las nuevas directrices, un portavoz talib señaló que ellos “no jugaron ningún papel en su proceso de elaboración [...] Nosotros sólo respetamos a las organizaciones verdaderamente neutrales e independientes que no trabajan a instancias de los intereses estadounidenses”²¹². La posición talibán es indicativa de la precariedad que guarda el espacio humanitario, refleja su negación al humanitarismo Occidental, y evidencia la inexistencia de un ‘consenso humanitario’ entre la insurgencia y la contrainsurgencia.

El reconocimiento por parte de todos los actores (insurgencia y contrainsurgencia incluidas), de un espacio humanitario basado en los principios humanitarios —que es un fin en sí mismo— podría generar mayor confianza en los esfuerzos por lograr una solución política del conflicto. Sin embargo, cabe enfatizar que dicho reconocimiento no debería estar inspirado por objetivos diplomáticos, sino única y exclusivamente por el imperativo humanitario. Con independencia del curso que tome el conflicto, es importante que se logre y respete dicho reconocimiento.

Desde el inicio de la OEF, la acción humanitaria ha sido objeto de confusión —a menudo de forma deliberada—, donde lo humanitario, lo militar, lo político y el desarrollo han sido parte de la misma respuesta. Se han estado mezclando distintos instrumentos con distintos objetivos, lo que resulta en el servicio de unos a otros. Esta dinámica recurre a “lo

humanitario” como fuente de legitimación de objetivos metahumanitarios. En el caso humanitario, este proceso se ha estado desarrollando en perjuicio de los principios humanitarios, sin que, hasta ahora, se perciban grandes beneficios por la inobservancia. Por el contrario, se ha creado una situación de riesgo para quienes prestan asistencia humanitaria, con peores condiciones de acceso a los más necesitados. Hoy por hoy, el grado de vulnerabilidad de los trabajadores humanitarios y cooperantes es más alto que en los primeros años de la intervención (2002-2003). La credibilidad y legitimidad de los actores humanitarios, y más importante aun, el acceso a los más necesitados está en juego.

El escenario afgano “pos-talibán” ha servido de campo de pruebas para nuevas aproximaciones hacia situaciones de post-conflicto con necesidades de estabilización. Pese a que hoy en día la situación en gran parte del país difícilmente puede ser descrita de post-conflicto, en su momento, la llegada de los PRT fue la expresión de esa exploración. Los PRT representan la apuesta por combinar asuntos civiles y militares en tales escenarios. La experiencia afgana demuestra que la presencia de los PRT en espacios aun en disputa y en un contexto de guerra abierta altera el espacio humanitario con posibles perjuicios para los actores humanitarios y los beneficiarios. La experiencia afgana es prueba de la utilización de la acción humanitaria y los proyectos de desarrollo como instrumentos “no militares, no letales” orientados a producir “efectos” favorables a los intereses de los comandantes de las fuerzas internacionales en una situación de conflicto armado abierto. La experiencia afgana reitera que la acción humanitaria no debe estar al servicio de la política exterior y de la guerra, ya que desvirtúa el humanitarismo y cosecha pocos resultados.

Los PRT y demás contingentes militares deberían dedicarse a lo que pueden hacer mejor: la provisión y el mantenimiento de la seguridad. Las tareas humanitarias y de desarrollo corresponden a otros actores, así lo exige el contexto afgano y el Derecho Internacional Humanitario. Sin embargo, en algunas situaciones, sea por ubicación geográfica, por ventajas técnicas o por cuestiones de seguridad, éstos son los únicos actores presentes, en cuyo caso, prestar ayuda en la medida de sus posibilidades es un deber. De la misma manera, se debe desvincular la ayuda humanitaria de la lucha contra el terrorismo y/o la lucha antidrogas.

²¹² “Afghanistan: NATO-led forces, aid agencies agree new modus operandi”. *IRIN*. 5 de agosto de 2008.

Partiendo de la pregunta de Donini, ¿Acaso importa a los beneficiarios recibir ayuda humanitaria de un contingente militar o de una ONG neutral e independiente? A primera instancia parece que poco importa, al final la ayuda es la ayuda. Sin embargo, cuando la ayuda responde a intereses político-militares, el beneficiario queda en peligro de ser visto como colaborador de quien dispensa la ayuda. En ocasiones la ayuda se provee a cambio de información o colaboración abierta, de ahí que para algunos beneficiarios recibir ayuda de aquellos considerados “enemigos” de la insurgencia constituye un riesgo de seguridad. Por otra parte, cuando la ayuda se distribuye de acuerdo a intereses político-estratégicos, el criterio de distribución no siempre atiende las necesidades más apremiantes, incumpliendo con los principios humanitarios básicos de humanidad e imparcialidad. En ambos casos, la atención hacia los más necesitados se ve dañada.

Uno de los efectos de la subordinación de la ayuda humanitaria y al desarrollo a los imperativos político-militares es la falta de equidad en su distribución. La mayor parte de la ayuda se distribuye en las áreas más conflictivas. Este criterio de distribución sorteja, en contravención del Derecho Internacional Humanitario, el principio de imparcialidad. Al concentrarse en las zonas más conflictivas, la ayuda generalmente es instrumentalizada y menos efectiva, mientras que las zonas “estables” gozan de menores beneficios, aumentando los incentivos para el cultivo del opio, el desorden, y, ultimadamente, el conflicto.

El actual contexto político en Afganistán apunta hacia la búsqueda de una solución política. En repetidas ocasiones el presidente Karzai ha expresado su disponibilidad de hablar con el Mullah Omar y con otros líderes de otros grupos armados en Afganistán como Gulbuddin Hekmatyar. Esta tendencia hacia el incremento de los contactos políticos con los distintos grupos armados se percibe también en las capitales de los miembros de ISAF y de los donantes. Independientemente del curso que tome esta tendencia, la acción humanitaria no debe ser utilizada como herramienta diplomática.

Por otra parte, habrá que prestar especial atención a la distribución de la ayuda de cara a las elecciones presidenciales de 2009. Los riesgos de su instrumentalización como herramienta electoral son altos. El 42 por ciento de la población es pastún, viven en la zona conflictiva

del sur y del este, y constituyen la base étnica de los Talibán. Sin el “voto” pastún Karzai difícilmente logrará la reelección. 2009 será un año importante para el futuro de las nacientes instituciones afganas, también lo podría ser para el “sistema de ayuda internacional” en el país.

Afganistán vive su época más sangrienta desde la caída del Gobierno talibán, y sigue siendo uno de los países más pobres del mundo, donde la mayoría de la población vive con menos de dos dólares al día. En un escenario tan complejo, caracterizado por una amplia gama de actores y agendas, en el que simultáneamente se trabaja por reconstruir el país, se lucha contra una insurgencia, y sobre cuyo territorio florece más del 90 por ciento del opio del mundo, la ayuda humanitaria es y seguirá siendo necesaria; de ahí la importancia de que los actores humanitarios puedan actuar con libertad y contar con el mayor acceso posible a quienes más la necesitan.

La distinción entre la ayuda humanitaria y la ayuda al desarrollo es borrosa; muchos actores prestan simultáneamente ambos tipos de ayuda, lo que hace más complejo diferenciar una de otra. Utilizar la ayuda humanitaria como instrumento estratégico-ideológico al servicio de agendas de seguridad, de diplomacia y/o electoral es totalmente inadmisibles. Intentar usar la ayuda humanitaria para consolidar la paz es, en estos momentos, una apuesta demasiado arriesgada, donde está en juego el acceso a los más necesitados, así como la credibilidad y legitimidad de los actores humanitarios. Este es un precio demasiado caro a pagar.

Con el incremento sostenido de la violencia desde 2004, la protección de la población civil constituye una de las tareas más apremiantes e importantes para los actores humanitarios. Sean explosivos improvisados, ataques suicidas, misiles de precisión, reglas de enfrentamiento flexibles para la protección de las tropas, o la utilización de la población civil como “escudos humanos”, la población civil está pagando con vidas el coste de la guerra.

Tanto los grupos armados que componen la insurgencia como las fuerzas internacionales tienen obligaciones humanitarias que cumplir. La acción protectora de los actores humanitarios debe orientarse para que las partes en conflicto cumplan cabalmente con dichas obligaciones. Los actores humanitarios tienen la gran tarea de incrementar la presión y utilizar todos los instrumentos a su alcance —con

apego a los principios humanitarios— para disminuir los daños causados y el número de víctimas civiles. En el Norte, las ONG tienen el deber, en la medida que lo permita su mandato, de abrir el debate sobre la protección de los civiles en los gobiernos donantes y/o que aportan tropas. Ni la “Guerra Global contra el Terror” ni la actividad insurgente deben prevalecer sobre la vida de civiles inocentes.

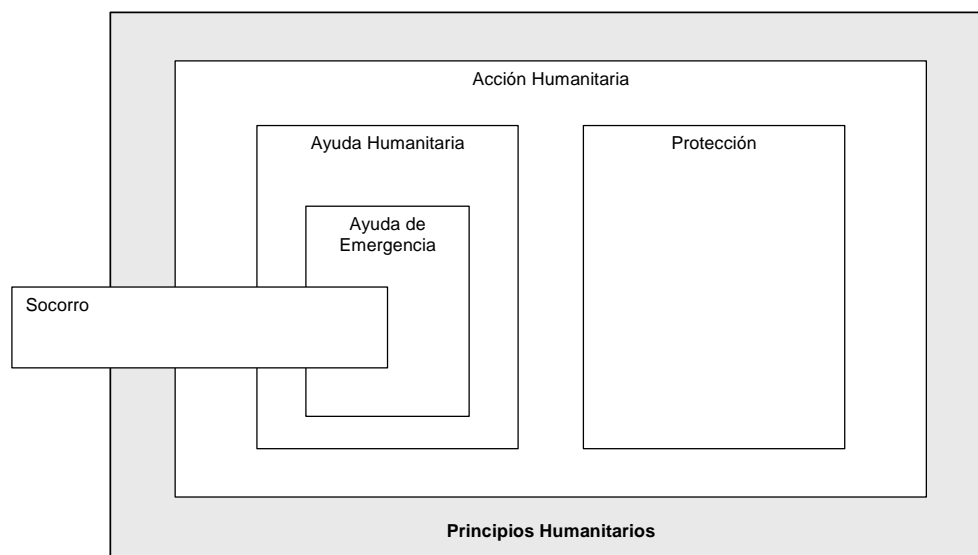
La comunidad internacional optó por integrar en una sola misión la ayuda humanitaria con el proyecto de reconstrucción estatal y consolidación de la paz, que a su vez está condicionado por la “Guerra Global contra el Terror”. Pese a que en otros escenarios, y en otros contextos, una estrategia de integración (aceptada por los actores humanitarios) podría ser beneficiosa, el caso afgano —que carece de dicho consenso— requiere de otra aproximación. Afganistán representa la urgente necesidad de construir un espacio humanitario independiente y neutral. Con ello, la perspectiva de Stoddard y Harmer, quienes sostienen “integración cuando sea *posible*, independencia cuando sea *necesaria*”²¹³, reafirma la idea de que la independencia humanitaria debe prevalecer sobre la integración.

Las necesidades humanitarias de Afganistán no parecen disminuir en el futuro cercano, de ahí que el acceso a los beneficiarios, su protección, y, la credibilidad y legitimidad de los actores humanitarios sea de vital importancia. El humanitarismo en Afganistán necesita proyectarse con apego a los principios humanitarios. Humanitarismo imparcial, independiente, y neutral, libre de ataduras a toda agenda política o militar, y al servicio de los más necesitados.

²¹³ Véase Stoddard, A. y A. Harmer. *Op. Cit.* p.32.

ANEXO I

Los distintos alcances de la acción humanitaria, la ayuda humanitaria, la ayuda de emergencia, la protección y el socorro.



Fuente: Elaboración propia.

Como muestra el Gráfico, los principios humanitarios constituyen la base de la acción humanitaria, la cual se compone por dos pilares: el pilar asistencial y el pilar de protección. El pilar asistencial, o de ayuda humanitaria, incorpora la ayuda de emergencia (ayuda urgente que a su vez implica actividades de socorro, y que generalmente no suele durar más de 12 meses). En lo que se refiere al socorro, éste no siempre recae dentro de la esfera puramente humanitaria —es decir aquella conformada por los principios humanitarios—, ya que es posible prestarlo al margen de los principios de imparcialidad y neutralidad.

El plan de implementación de la Iniciativa GHD apunta la necesidad de que los donantes, junto con la ONU y la OCDE, lleguen a un consenso sobre lo que constituye la Ayuda Humanitaria Oficial. Así, el sub-grupo de trabajo de definiciones de la Iniciativa GDH ha propuesto una definición de la acción humanitaria, compuesta por los siguientes elementos:

Objetivo: Los objetivos de la acción humanitaria son salvar vidas, aliviar el sufrimiento y conservar la dignidad humana durante y después de una emergencia.

Situación: Una emergencia es una situación producida por un desastre antropogénico o natural reconocida por la ONU, o el CICR/FICR.

Alineamiento con el Derecho Internacional Humanitario: La acción humanitaria debe estar regida por los principios humanitarios de humanidad, imparcialidad, neutralidad e independencia.

Beneficiarios y actividades: la acción humanitaria incluye la protección de civiles y de aquellos que ya no estén participando en las hostilidades. Incluye la provisión de comida y agua, atención sanitaria y de salud, y otras tareas de asistencia en beneficio de las personas afectadas para facilitar el regreso a la normalidad. Incluye, además, actividades de preparación para desastres²¹⁴.

²¹⁴ Harmer, A. *et al. Op. Cit.* p. 2.

ANEXO II

Los 23 principios de la Iniciativa Good Humanitarian Donorship (GHD) (Buena Donación Humanitaria)

Objetivos y definición de la acción humanitaria

1. Los objetivos de la acción humanitaria son: salvar vidas, aliviar el sufrimiento y mantener la dignidad humana durante y después de las crisis —provocadas por el hombre o por catástrofes naturales—, así como tener una buena capacidad de respuesta para cuando sobrevengan tales situaciones.
2. La acción humanitaria debe guiarse por los principios humanitarios de: humanidad, que sustenta sobre la importancia central de salvar vidas humanas y aliviar el sufrimiento allí donde se dé; imparcialidad, que es emprender las acciones humanitarias basándose únicamente en las necesidades de las personas, sin discriminación entre las poblaciones afectadas o dentro de ellas; neutralidad, que significa que la acción humanitaria no debe favorecer a ningún bando en un conflicto armado o a ninguna de las partes en una disputa allí donde la acción humanitaria se esté llevando a cabo; independencia, que es la autonomía de los objetivos humanitarios respecto a objetivos políticos, económicos, militares u otros que cualquier actor pueda tener en relación con las zonas donde la acción humanitaria se esté realizando.
3. La acción humanitaria incluye la protección de civiles y de aquellos que ya no toman parte en las hostilidades, y la provisión de comida, agua y saneamiento, refugio, atención sanitaria y otros tipos de asistencia, emprendidos a favor de las personas afectadas y para facilitar el retorno a la vida normal y a un modo normal de vivir.

Principios generales

4. Respetar y promover la aplicación del Derecho Internacional Humanitario, la legislación sobre los refugiados y los derechos humanos.
5. Al tiempo que se reafirma la responsabilidad principal de los Estados ante las víctimas de emergencias humanitarias dentro de sus fronteras, esforzarse por asegurar una financiación flexible y rápida basada en la obligación colectiva de hacer lo posible para satisfacer las necesidades humanitarias.
6. Destinar fondos humanitarios en proporción a las necesidades y de acuerdo con análisis de necesidades.
7. Solicitar que las organizaciones que ejecutan la acción humanitaria garanticen, en el mayor grado posible, una implicación adecuada de los beneficiarios en el diseño, la aplicación, el seguimiento y la evaluación de la respuesta humanitaria.
8. Fortalecer la capacidad de los países y las comunidades locales afectados para prevenir, prepararse, mitigar y responder a las crisis humanitarias, con el fin de asegurarse de que los gobiernos y las comunidades locales estén mejor capacitadas para cumplir con sus responsabilidades y coordinarse de modo efectivo con sus socios humanitarios.
9. Proporcionar asistencia humanitaria que favorezca la recuperación y el desarrollo a largo plazo, esforzándose por garantizar el apoyo, cuando sea el caso, a la conservación y el retorno a un modo de vida sostenible y la transición desde la ayuda humanitaria hacia actividades de recuperación y desarrollo.

10. Apoyar y promover la función central y única de las Naciones Unidas en proporcionar dirección y coordinación de la acción humanitaria internacional, la función especial del Comité Internacional de la Cruz Roja y el papel vital de las Naciones Unidas, del movimiento internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja y de organizaciones no gubernamentales en la realización de acciones humanitarias.

Financiación, gestión y responsabilidad de los donantes

a) Financiación

11. Esforzarse por asegurar que la financiación de la acción humanitaria en nuevas crisis no vaya en perjuicio de la satisfacción de las necesidades en crisis actuales.

12. Considerando la exigencia de aportar una respuesta dinámica y flexible a las necesidades cambiantes en las crisis humanitarias, esforzarse por asegurar la previsión y flexibilidad en la financiación de agencias, fondos y programas de las Naciones Unidas y de otras organizaciones humanitarias cruciales.

13. Al tiempo que se insiste en la importancia de un establecimiento de prioridades transparente y estratégico y de una planificación financiera por medio de organizaciones, explorar la posibilidad de reducir las asignaciones específicas, o mejorar su flexibilidad, y de introducir mejoras en la financiación a largo plazo.

14. Contribuir responsablemente, y sobre la base del reparto de la carga, a los Llamamientos Consolidados Interagencias (CAP) de las Naciones Unidas y a los llamamientos del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, y apoyar activamente la formalización de Planes de Acción Humanitaria Común (CHAP) como instrumento primordial de planificación estratégica, fijación de prioridades y de coordinación en emergencias complejas.

b) Promoción de estándares y mejora en la ejecución

15. Solicitar que las organizaciones humanitarias se adhieran completamente a las “Buenas Prácticas” y se comprometan a promover la rendición de cuentas, la eficiencia y la eficacia en el desempeño de la acción humanitaria.

16. Promover el uso de las directrices y principios del Comité Permanente Interagencias (IASC) en las actividades humanitarias, los Principios Rectores sobre Desplazamiento Interno y el Código de Conducta de 1994 para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja y las organizaciones no gubernamentales en respuesta a desastres.

17. Estar preparados para ofrecer apoyo al desempeño de acciones humanitarias, incluida la facilitación del acceso humanitario seguro.

18. Apoyar los mecanismos de planificación de contingencias de las organizaciones humanitarias, incluida, cuando sea el caso, la asignación de fondos, para fortalecer la capacidad de respuesta.

19. Afirmar el papel primordial de organizaciones civiles en el desempeño de la acción humanitaria, particularmente en zonas afectadas por conflictos armados. En situaciones en que se utilizan la capacidad y los recursos militares para apoyar la acción humanitaria, garantizar que este uso está en conformidad con las leyes humanitarias internacionales y con los principios humanitarios y que reconoce la función de liderazgo de las organizaciones humanitarias.

20. Apoyar la aplicación de las Directrices sobre el Uso de Recursos de Defensa Militar y Civil para el Alivio de Desastres de 1994 y las Directrices sobre el Uso de Recursos de Defensa Militar y Civil para Apoyar Actividades Humanitarias de Naciones Unidas en Emergencias Complejas de 2003.

c) Formación, información y responsabilidad

21. Apoyar las iniciativas relativas a la formación, la información y la rendición de cuentas en el desempeño efectivo y eficaz de la acción humanitaria.

22. Promover las evaluaciones regulares de las respuestas internacionales a las crisis, incluidas las evaluaciones sobre la actuación de los donantes.

23. Asegurar un alto grado de precisión, puntualidad y transparencia en los informes de los donantes sobre el gasto oficial en asistencia humanitaria, y alentar la elaboración de formatos estandarizados para facilitar esta información.

ANEXO III

Principios y conceptos de referencia del IASC para la coordinación cívico-militar en emergencias complejas

Toda acción humanitaria, incluyendo la coordinación cívico-militar para propósitos humanitarios en emergencias complejas, debe realizarse de conformidad con los principios esenciales y fundamentales de humanidad, neutralidad e imparcialidad, así como otros principios y conceptos que deben ser respetados cuando se planea o se emprende la coordinación cívico-militar.

A. Humanidad, Neutralidad e Imparcialidad: Cualquier coordinación cívico-militar debe cumplir el principio humanitario fundamental de *humanidad*.— *i.e.* se debe dar respuesta al sufrimiento humano allá donde este produciéndose. Para determinar si las organizaciones humanitarias deberían coordinarse con las fuerzas militares, y hasta donde debería llegar esa coordinación, se deben tener presentes las consecuencias potenciales de una relación demasiado cercana con los militares, o incluso la percepción de dicha relación, especialmente las que pueden poner en peligro los principios humanitarios de *neutralidad* e *imparcialidad*. El concepto de distanciamiento es un elemento clave del principio de *neutralidad* en la acción humanitaria; igualmente, la idea de no-discriminación es crucial para el principio de *imparcialidad*. Sin embargo, el objetivo humanitario clave de proporcionar protección y asistencia a las poblaciones con necesidad puede requerir a veces un planteamiento pragmático, el cual puede incluir la coordinación cívico-militar. Incluso así, se debe valorar cuanto sea necesario cómo encontrar el equilibrio correcto entre una respuesta pragmática y una respuesta apegada a los principios, de manera que la coordinación con los militares no ponga en peligro los imperativos humanitarios.

B. Acceso humanitario a las poblaciones vulnerables: Las agencias humanitarias deben mantener su capacidad para obtener el acceso a todas las poblaciones vulnerables en todas las áreas de la emergencia compleja en cuestión, y negociar dicho acceso con todas las partes del conflicto. Se debería poner especial cuidado en asegurar la sostenibilidad del acceso. Se debe considerar la coordinación con los militares en la medida que facilite, asegure y sostenga el acceso humanitario, y que no lo obstaculice.

C. Percepción de la acción humanitaria: la entrega de la ayuda humanitaria a todas las poblaciones necesitadas debe ser neutral e imparcial. Debe llegar sin condiciones políticas o militares y el personal humanitario no debe tomar partido en las disputas u opciones políticas, pues ello impondrá costes a la credibilidad e independencia de la acción humanitaria en general. En cualquier coordinación cívico-militar, también se debe tener presente que no se debe poner en peligro a las redes locales y a la confianza que las organizaciones humanitarias han creado y mantenido desde mucho tiempo atrás.

D. Ayuda sin discriminación, basada en necesidades: La ayuda humanitaria debe ser proporcionada basándose en las necesidades de aquellos afectados por la emergencia compleja especial, teniendo en cuenta la capacidad local existente en el lugar para cubrir esas necesidades. La valoración de dichas necesidades debe ser independiente y la ayuda humanitaria debe ser dada sin discriminación adversa de ningún tipo, sin reparar en la raza, etnia, sexo/género, religión, estatus social, nacionalidad o afiliación política de los destinatarios. Debe ser proporcionada de manera equitativa a todas las poblaciones necesitadas.

E. Distinción entre civiles y militares en la acción humanitaria: En todo momento, se debe mantener una distinción clara entre combatientes y no combatientes — *i.e.*, entre aquellos que están activamente implicados en las hostilidades, y los civiles y aquellos otros que no lo están, o ya han dejado de participar directamente (incluyendo enfermos, heridos, prisioneros de guerra y ex-combatientes que han sido desmovilizados). El Derecho Internacional Humanitario protege a los no combatientes proporcionándoles inmunidad frente a los ataques. Por ello, los trabajadores humanitarios nunca deben presentarse así mismos, ni su trabajo, como parte de una operación militar, y el personal militar debe abstenerse de presentarse como trabajadores humanitarios civiles.

F. Independencia operacional de la acción humanitaria: En cualquier coordinación entre civiles y militares, los actores humanitarios deben retener el papel de líderes al emprender y dirigir las actividades humanitarias. En todo momento, la independencia de la toma de decisiones y la acción humanitaria deben ser preservadas tanto en el plano operacional como de las políticas. Las organizaciones humanitarias no deben implementar tareas en nombre de los militares, ni representarlas o implementar sus políticas. No se deben impedir requisitos básicos tales como la libertad de movimientos para el personal humanitario, la libertad para conducir evaluaciones independientes, la libertad de seleccionar su personal, la libertad de identificar a los beneficiarios de la asistencia a partir de sus necesidades, o el libre flujo de comunicaciones entre las organizaciones humanitarias, así como con los medios.

G. Seguridad del personal humanitario: Cualquier percepción de que los actores humanitarios pueden haberse convertido en asociados de las fuerzas militares dentro de una situación específica puede impactar negativamente en la seguridad del personal humanitario y su capacidad de acceso a las poblaciones vulnerables. Sin embargo, los actores humanitarios que operan en una situación de emergencia deben identificar los medios más expeditivos, eficaces y seguros para asegurar el suministro de asistencia vital a las poblaciones vulnerables objetivo. Se debe mantener el equilibrio entre este enfoque y la preocupación primordial por asegurar la seguridad del personal, y por ende, la consideración de cualquier asociación real o percibida con los militares. La decisión de buscar seguridad basada en fuerzas militares para los trabajadores humanitarios debe verse como opción de último recurso, cuando otros mecanismos de seguridad del personal no están disponibles, son inadecuados o inapropiados.

H. No hacer daño: Las consideraciones sobre la coordinación civil y militar y deben estar guiadas por el compromiso de “no hacer daño”. Las organizaciones humanitarias deben asegurarse en el ámbito político y operacional que cualquier posible coordinación entre civiles y militares no contribuirá a agravar el conflicto, ni dañará o pondrá en peligro a los beneficiarios de la ayuda humanitaria.

I. Respeto por los instrumentos del derecho internacional: Tanto los actores humanitarios como los militares deben respetar el Derecho Internacional Humanitario así como otras normas y reglas internacionales, incluyendo los instrumentos de protección de los derechos humanos.

J. Respeto por la cultura y las costumbres: Se debe mantener el respeto y la sensibilidad hacia la cultura, estructuras y costumbres de las comunidades y los países en los que se llevan a cabo las actividades humanitarias. Donde sea posible, y en la medida que sea factible, se debe encontrar la manera de involucrar en el diseño, la gestión y la implementación de la ayuda a los beneficiarios objeto de ayuda humanitaria, y/o al personal local, incluyendo la coordinación civil y militar.

K. Consentimiento de las partes en conflicto: el riesgo de comprometer las operaciones humanitarias al cooperar con los militares puede reducirse si todas las partes en conflicto reconocen, acuerdan o asumen por anticipado que las actividades humanitarias pueden necesitar de la coordinación entre civiles y militares en ciertas circunstancias excepcionales. Negociar esa aceptación comporta establecer contactos con todos los niveles de la cadena de mando.

L. Opción de último recurso: el uso de activos militares, escoltas armados, operaciones conjuntas humanitarias-militares, y cualquier otra acción que suponga una visible interacción con los militares debe ser la opción de último recurso. Tales acciones pueden tener lugar sólo cuando no existe una alternativa civil comparable y sólo a través del uso de apoyos militares puede satisfacer una necesidad humanitaria crítica.

M. Evitar la dependencia de los militares: Las organizaciones humanitarias deben evitar llegar a ser dependientes de los recursos o el apoyo proporcionado por los militares. Cualquier recurso o apoyo proporcionado por los militares debería estar, desde su origen, limitado en tiempo y escala y contar con una estrategia para su finalización que defina claramente cómo sus funciones podrán ser asumidas en el futuro a través de personal y medios civiles. Los recursos proporcionados por los militares a menudo sólo están disponibles temporalmente, y cuando aparecen misiones militares prioritarias, tal apoyo puede ser reclamado de manera inmediata y sin que sea sustituido por ningún otro apoyo.

ANEXO IV

Lista de personas entrevistadas

Nombre	Posición	Fecha	Institución
José Miguel Calvillo	Técnico-País	20 de febrero de 2007	Agencia Española de Cooperación Internacional, Madrid, España
Pablo Yuste	Coordinador de la AECID para Afganistán	14 de marzo de 2007	Agencia Española de Cooperación Internacional, Qala I Naw, Afganistán
Diego Cameno	Jefe de Misión (hasta junio de 2004, cuando MSF salió del país)	17 de marzo de 2007	Médicos sin Fronteras, Bamian, Afganistán
Peter Burgess	Jefe de la Oficina de Apoyo Regional para el Sur de Asia	28 de marzo de 2007	ECHO, Nueva Delhi, India
Segolène de Beco	Experta Técnica	14 de abril de 2007	ECHO, Kabul, Afganistán
Heidi Kuttub	División de Coordinación y Respuesta, sección de Irán, Afganistán, Pakistán y Asia Central	26 de julio de 2007	OCHA, Nueva York, EEUU

Referencias bibliográficas

ABBAS, H. (2008), "A profile of Tehrik-i-Taliban Pakistan" en *CTC Sentinel*. Vol. 1. No. 2. Enero.

AGENCY COORDINATING BODY FOR AFGHAN RELIEF (ACBAR) (2007), "Protecting Afghan civilians: Statement on the conduct of military operations" ACBAR. Kabul.

AGENCIA ESPAÑOLA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO (AECID) (2007), "Plan de Actuación Especial Afganistán 2006-2008". (www.mae.es/NR/rdonlyres/3A164A0E-34514040AE7B33B6BCF9379E/0/PAE_Afganistan20062008.pdf). Fecha de consulta: noviembre de 2007.

AFGHANISTAN NGO SAFETY OFFICE and CARE (2005), *NGO Insecurity in Afghanistan*. CARE International.

AFGHANISTAN NGO SECURITY OFFICE (2008), *ANSO Quarterly Data Report. Jan. 1st – March 31st 2008*. Kabul.

AFGHANISTAN NGO SECURITY OFFICE (2008), *ANSO Quarterly Data Report and Annual Summation. Jan. 1st – Dec. 31st 2007*. Kabul

AFGHANISTAN RESEARCH AND EVALUATION UNIT (2008), *The A to Z Guide to Afghanistan Assistance*. Sexta edición. Kabul.

ANDERSON, K. (2004), "Humanitarian Inviolability in Crisis: The Meaning of Impartiality and Neutrality for U.N. and NGO Agencies Following the 2003-2004 Afghanistan and Iraq Conflicts" en *Harvard Human Rights Journal*. Vol. 17. Cambridge, MA. pp. 41-74.

ANDERSON, M. (1999), *Do no Harm. How Aid can support Peace—or War*. Lynne Rienner. Londres.

ANTÓN AYLLÓN, M. y M. BABÉ Y ROMERO (2007), "El Movimiento Internacional del la Cruz Roja y de la Media Luna Roja" en Rodríguez-Villasante y Prieto, J. L. (coord.) *Derecho Internacional Humanitario*. 2da. Edición. Valencia. pp. 81-126.

APARECIDO HERNÁNDEZ-LASTRA, J. E., J. de MIGUEL SEBASTIÁN, y, G. VEIGA PÉREZ (2007), "Aspectos operacionales del Conflicto" en Feliú García, L. et al. *Posible Evolución de Afganistán: Papel de la OTAN*. Documentos de Seguridad y Defensa No. 7. CESEDEN. Ministerio de Defensa de España. Madrid. pp. 36-61.

ATMAR, H. y J. GOODHAND (2002), *Aid, Conflict and Peacebuilding in Afghanistan. What Lessons Can Be Learned?* International Alert. London.

ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS (1991), *Resolución 46/182, Fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia del sistema de las Naciones Unidas*. 19 de diciembre.

BARANYI, S. (2006), *¿Estabilización o paz sostenible? ¿Qué clase de paz es posible después del 11-S?* Centro de Investigación para la Paz. Madrid.

BARNO, D. W. (2007), "Fighting 'The Other War', Counterinsurgency Strategy in Afghanistan, 2003-2005" en *Military Review*. Septiembre-octubre. pp. 32-44.

BARTH, E., A. T. KASPERSEN, R. KENT y K. VON HIPPEL (2005), *Report on Integrated Missions: Practical Perspectives and Recommendations*. Independent Study for the Expanded UN ECHA Core Group. Mayo.

BHATIA, M., K. LANIGAN y P. WILKINSON (2004), *Minimal Investments, Minimal Results: The Failure of Security Policy in Afghanistan*. Afghanistan Research and Evaluation Unit. Kabul.

BHATIA, M. y J. GOODHAND, con H. ATMAR, A. PAIN y M. SOLEMAN (2003), *Profits and poverty. Aid, livelihoods and conflict in Afghanistan*. Overseas Development Institute. Londres.

BOSSIN, Y. B. (2004), "The Afgani Experience with International Assistance" en Montgomery, John D. y Dennis Rondinelli (Eds) *Beyond Reconstruction in Afghanistan. Lessons from Development Experience*. Palgrave Macmillan. Nueva York. pp. 75-92.

BRAHIMI, L. (2000), *Report of the Panel on United Nations Peace Operations*. (www.un.org/peace/reports/peace_operations/report.htm). Fecha de consulta: agosto de 2007.

CARE INTERNATIONAL (2006), *No Quick fixes for Afghanistan. CARE International warns ahead of NATO Summit*. (www.reliefweb.int/rw/rwb.nsf/db900SID/AmmF-6UXHXN?OpenDocument). Fecha de consulta: marzo de 2007.

COORDINADORA ONG PARA EL DESARROLLO ESPAÑA (CONGDE) (2006), Directorio 2006 (www.directorio2006.congde.org/busqactividadpaissur/resultadopais?Selectpaises=16&symfony=hs0vubtqks6u5r8tu8a99mc0e1). Fecha de consulta: noviembre de 2007.

FIELD MANUAL 3-24/MARINE CORPS WARFIGHTING PUBLICATION 3-33.5. (2006), *Counterinsurgency*. Diciembre.

CORDESMAN, A. H. (2008), *Air Combat Trends in Afghan and Iraq Wars*. Center for Strategic and International Studies (CSIS). 11 de marzo.

CORDESMAN, A. H. (2008), *The Cost of the Iraq War: CRS, GAO, CBO, and DoD Estimates*. Center for Strategic and International Studies (CSIS). Washington. Marzo.

CROMBÉ, X. y D. LEMASSON (2003), *Is independent humanitarian action over in Afghanistan?* Medicins Sans Frontiers. The Afganistan Monitor.

CRUZ ROJA ESPAÑOLA (2003), *Manual Básico de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario*. Ed. Cruz Roja Española. Madrid.

DEL VISO, N. (2006), "Afganistán: ¿la paz aplazada?" en *Papeles de Cuestiones Internacionales*. No. 95. Madrid. Otoño. pp. 41-50.

DEPARTMENT FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT (DFID) (2006), *Quick Impact Proyects, A handbook for the military*. (www.dfid.gov.uk/pubs/files/qip/booklet.pdf). Fecha de consulta: marzo de 2007.

DONINI, A. (2006), *Humanitarian Agenda 2015. Afghanistan Country Study*. Feinstein International Center. Medford.

DONINI, A. (2004), "An Elusive Quest: Integration in the Response to the Afghan Crisis" en *Ethics & International Affairs* 18, no. 2. pp. 21-27.

ELIZONDO, L. (2005), *Afganistán: La vida después de Bonn*. Centro de Investigación para la Paz. Madrid.

ELIZONDO, L. (2005), *El 'Gran Juego': nueva partida, mismo estadio*. Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria. (www.iecah.org/espanol/globaliza/segurid/granjuego.html). 8 de septiembre.

GARRIGUES, J. (2007), "Why Sometimes More is More: Military Assistance to Afghanistan", Comentario, *FRIDE*. Madrid. (www.fride.org/eng/File/ViewFile.aspx?FileId=1288). Fecha de consulta: febrero de 2007.

GOODHAND, J. (2002), "Aiding violence or Building Peace?: The Role of International Aid in Afghanistan" en *Third World Quarterly*, vol. 23, no. 5. pp. 837-859.

GOODHAND J. con P. CHAMBERLAIN (1996), "Dancing with the prince' NGO's survival strategies in the Afghan conflict" en *Development in Practice*. Vol. 6. pp. 91-108.

GOODHAND, J. y M. SEDRA (2006), *Bargains for Peace? Aid, Conditionalities and Reconstruction in Afghanistan*. Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael'. La Haya.

GORDON, S. (2006), "The changing role of the military in assistance strategies" en Wheeler, V. y A. Harmer, *Resetting the rules of engagement: trends and issues in military-humanitarian relations*. Humanitarian Policy Group. HPG Report 21. Londres.

HALLIDAY, F. (2007), "Todas las guerras son distintas: el Líbano, Israel y la maduración de la crisis de la Gran Asia occidental" en Mesa, M. (coord.) *Paz y conflictos en el siglo XXI: tendencias globales. Anuario 2007-2008*. Centro de Educación e Investigación para la Paz. Ed. Icaria. Barcelona. pp. 141-154.

- HAMMARGREN, H. (2005), "Promoting Good Humanitarian Donorship: a task for the OECD-DAC?" en *Humanitarian Exchange*. Humanitarian Practice Network. No. 29. Londres. pp. 13-15.
- HARMER, A., L. COTTERREL, y A. STODDARD (2004), *From Stockholm to Ottawa, A progress review of the Good Humanitarian Donorship Initiative*. Humanitarian Policy Group Research Briefing. No. 18. Londres.
- HERNDON, R. B., J. A. ROBINSON, J. L. CREIGHTON, R. TORRES, L. J. BELLO (2004), "Effects-Based Operations in Afghanistan. The CJTF-180 Method of Orchestrating Effects to Achieve Objectives" en *Field Artillery Journal*. pp. 26-30.
- HOLT, V. K. (2006), *The military and civilian protection: developing roles and capacities*. Humanitarian Policy Group - Overseas Development Institute. HPG Briefing Paper 22. Londres.
- HUNERWADEL, J. P. (2006), "The Effects-Based Approach to Operations: Questions and Answers" en *Air & Space Power Journal*. Vol. XX. No. 1. pp. 53-62.
- INTER-AGENCY STANDING COMMITTEE – OFFICE FOR THE COORDINATION OF HUMANITARIAN AFFAIRS (IASC-OCHA) (2004), *Civil-military relationship in complex emergencies. An IASC reference paper*. Junio.
- INTERNATIONAL CRISIS GROUP (2008), *Afghanistan: the Need for International Resolve*. Asia Report. No. 145. Febrero. Kabul/Bruselas.
- INTERNATIONAL CRISIS GROUP (2007), *Afghanistan's Endangered Compact*. Asia Briefing. N° 59. Kabul/Bruselas.
- INTERNATIONAL CRISIS GROUP (2006), *Countering Afghanistan's Insurgency: No Quick Fixes*. Asia Report N° 123. Bruselas.
- JALALI, A. (2006), "The Future of Afghanistan" en *Parameters, US Army War College Quarterly*. Vol. XXXVI, No. 1. Primavera. Carlisle. pp. 4-19.
- JELINEK, E. (2006), *A Study of NGO Relations with Government and Communities in Afghanistan*. ACBAR. Noviembre.
- JOHNSON, C. (2003), "Afghanistan and the 'war on terror'", en Macrae, J. y A. Harmer, *Humanitarian action and the global 'war on terror': a review of trends and issues*. Humanitarian Policy Group - Overseas Development Institute. Report 14. Londres. pp. 49-62.
- JONES, J. L. y T. R. PICKERING (pres.) (2008), *Afghanistan Study Group Report. Revitalizing our efforts, rethinking our strategies*. Center for the Study of the Presidency. Segunda Edición. Washington. Enero.
- JONES, S. G. (2008), *Counterinsurgency in Afghanistan*. Rand Corporation. Santa Monica. Junio.
- KARIM, F. (2006), *Humanitarian action in the new security environment: policy and operational implications in Afghanistan*. Humanitarian Policy Group - Overseas Development Institute. Background Paper. Londres.
- KATZMAN, K. (2007), *Afghanistan: Post-War Governance, Security, and U.S. Policy*. CRS Report for Congress. Enero.
- LAYEHA FOR MUJAHIDEEN (2006), (www.signandsight.com/features/1071.html). Fecha de consulta: febrero de 2007.
- LAZARUS, D. B. (2005), "Effects-Based Operations and Counterterrorism" en *Air & Space Power Journal*. Vol. XIX, No. 3. pp. 22-28.
- LEADER, N. (2000), *The Politics of Principle: the principles of humanitarian action in practice*. HPG Report 2. Humanitarian Policy Group. Londres.

MACKINTOSH, K. (2000), *The Principles of Humanitarian Action in Humanitarian Law*. HPG Report 5. Humanitarian Policy Group. Londres.

MATTHEWS, R. (2007), “Respuestas militares y de ayuda: El dilema afgano. Respuesta a Astri Suhrke y Juan Garrigues”, *Comentario, FRIDE*. Madrid. (www.fride.org/ClientsFride/showpage.aspx?OriginId=620). Fecha de consulta: febrero de 2007.

MCHUGH, G. y L. GOSTELOW. (2004), *Provincial Reconstruction Teams and Humanitarian-Military Relations in Afghanistan*. Save the Children. Londres.

MCNERNEY, M. J. (2005), “Stabilization and Reconstruction in Afghanistan: Are PRTs a Model or a Muddle?” en *Parameters, US Army War College Quarterly*. Winter 2005-2006, Vol. XXXV, No. 4. Carlisle. pp. 32-46.

MEARSHEIMER, J. (2005), *Hans Morgenthau and the Iraq war: realism versus neo-conservatism*. Open Democracy. (www.opendemocracy.net/democracy-americanpower/morgenthau_2522.jsp). Fecha de consulta: agosto de 2007.

MINISTERIO DE DEFENSA DE ESPAÑA (2007), (www.mde.es/contenido.jsp?id_nodo=4401&). Página actualizada el 23 de julio.

MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF DENMARK (DANIDA) (2005), *Humanitarian and Reconstruction Assistance to Afghanistan 2001-2005, From Denmark, Ireland, the Netherlands, Sweden and the United Kingdom, A Joint Evaluation, Main Report*. Chr. Michelsen Institute (Lead Agency), Copenhagen Development Consulting and German Association of Development Consultants.

NIXON, H. (2007), *Aiding the State? International Assistance and the Statebuilding Paradox in Afghanistan*. Afghanistan Research Evaluation Unit Briefing Paper Series. Abril. Kabul.

NORTH ATLANTIC TREATY ORGANIZATION (NATO) (2001), “Military Committee Document, MC 411/1”. Bruselas.

NORTH ATLANTIC TREATY ORGANIZATION (NATO) (2003), “Allied Joint Publication-9: NATO Civil-Military Co-operation (CIMIC) Doctrine”. Bruselas.

NOJUMI, N. (2002), *The Rise of the Taliban in Afghanistan*. Palgrave. Nueva York.

NÚÑEZ, J., F. REY y L. THIEUX (2007), *Fuerzas Armadas y acción humanitaria: Debates y propuestas*. Documento de Trabajo No. 13. Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria. Madrid. Septiembre.

O'BRIEN, P. (2004), “Politicized Humanitarianism: A Response to Nicholas de Torrente” en *Harvard Human Rights Journal*. Vol. 17. Cambridge, MA. pp. 31-39.

OFICINA DE COORDINACIÓN DE ASUNTOS HUMANITARIOS (OCHA) (2001), *Use of Military or Armed Escorts for Humanitarian Convoys*. (<http://www.reliefweb.int/rw/lib.nsf/db900SID/LHON-5W4LBU?OpenDocument>). Septiembre.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD) (2007), Glossary of Statistical Terms. (http://www.stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=60_43). Fecha de consulta: agosto de 2007.

OLSON, L. (2006), “Fighting for Humanitarian Space: NGOs in Afghanistan” en *Journal of Military and Strategic Studies*. Vol. 9, Issue 1. University of Calgary. Calgary.

OXFAM INTERNATIONAL (2008), *OI Policy Compendium Note on Multi-Dimensional Military Missions and Humanitarian Assistance*.

OXFAM INTERNATIONAL (2008), *OI Policy Compendium Note on United Nations Integrated Missions and Humanitarian Assistance*. Enero.

PATRICK, S. y K. BROWN (2007), *The Pentagon and Global Development: Making Sense of the DoD's Expansive Role*. Center for Global Development. Working Paper No. 131. Noviembre.

PÉREZ DE ARMIÑO, K. (2002), *La vinculación ayuda humanitaria-cooperación al desarrollo. Objetivos, puesta en práctica y críticas*. Cuadernos de Trabajo de Hegoa No. 33. Bilbao. Noviembre.

PÉREZ DE ARMIÑO, K. (dir.) (2000), *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo*. Hegoa. Ed. Icaria Barcelona.

PERITO, R. (2005), *The U.S. Experience with Provincial Reconstruction Teams in Afghanistan*. United States Institute of Peace. Washington.

POZO, A. (2002), “La Reconstrucción de Afganistán” en Aguirre, M. y M. González (coord.) *Anuario CIP 2002: De Nueva York a Kabul*. Ed. Icaria. Barcelona.

RASHID, A. (2008), *Descent into Chaos. The United States and the Failure of Nation Building in Pakistan, Afghanistan, and Central Asia*. Viking. Nueva York. 2008.

REY, F. (2006), “El sistema internacional de respuesta a los desastres. Limitaciones y tendencias”, en Rey, F., L. Thieux y V. de Currea-Lugo, *La acción humanitaria en la encrucijada, “Avanzando propuestas para reforzar la acción humanitaria en el siglo XXI”*. Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria. Madrid. pp. 18-34.

REY, F. (2001), “Perspectivas de la ayuda humanitaria en la ayuda oficial al desarrollo” en Gómez Galan, M. y J. A. Sanahuja, *La cooperación al desarrollo en un mundo en cambio. Perspectivas sobre nuevos ámbitos de intervención*. CIDEAL. Madrid. pp. 309-365.

REY, F. y de CURREA-LUGO, V. (2002), *El debate humanitario*. Ed. Icaria. Barcelona.

REYES LEGUEN, G. (2007), *Civil Society and Provincial Reconstruction Teams: The Unavoidable Synergy*. CITpax. Madrid. Octubre.

ROBICHAUD, C. (2006), “Remember Afghanistan? A Glass Full, On the Titanic” en *World Policy Journal*. Vol. XXIII. No.1. Primavera. Nueva York. pp. 17- 24.

RUBIN, B. R. (2008), “Afghan Dilemmas: ‘Defining Commitments’” en *The American Interest*. Vol. III. No. 5. Mayo- junio.

RUBIN, B. R. (2007), “Saving Afghanistan” en *Foreign Affairs*. Council on Foreign Relations. Nueva York.

RUBIN, B. R. (2006), *Afghanistan’s Uncertain Transition From Turmoil to Normalcy*. Council on Foreign Relations. Nueva York.

RUBIN, B. R. (2005), “Constructing Sovereignty for Security” en *Survival* Vol. 47. No. 4. Londres. pp. 93-106.

RUBIN, B. R. (2004), “(Re)Building Afghanistan: The Folly of a Stateless Democracy” en *Current History*. pp. 165-170.

RUBIN, B. R. (2004), *Afghanistan’s Drug Economy*. Center on International Cooperation. New York University. Nueva York.

RUBIN, B. R., A. STODDARD, H. HAMIDZADA y A. FARHADI (2004), *Building a New Afghanistan: The Value of Success, the Cost of Failure*. Center on International Cooperation, New York University. Nueva York.

RUBIN, B. R. y J. SHERMAN (2008), *Counter-Narcotics to Stabilize Afghanistan: The False Promise of Crop Eradication*. Center on International Cooperation. Nueva York. Febrero.

SANAHUJA, J. A. (2005), *La aportación de Naciones Unidas: OCHA y el Comité Permanente entre Organismos (IASC)*. Documento no publicado, preparado para el Consejo de Cooperación al Desarrollo del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación de España. Octubre.

SANAHUJA, J. A. (2005), “Seguridad, desarrollo y lucha contra la pobreza tras el 11-S: Los Objetivos del Milenio y la «securitización» de la ayuda” en *Documentación Social*. No. 136. Madrid. pp. 25-41.

SANAHUJA, J. A. (2002), *Guerras, desastres y ayuda de emergencia. El nuevo humanitarismo internacional y la respuesta española*. Intermón Oxfam. Barcelona.

SCHETTER, C., R. GLASSNER y M. KAROKHAIL (2007), "Beyond Warlordism. The Local Security Architecture in Afghanistan" en *Internationale Politik und Gesellschaft*. No. 2. Bonn. pp. 136-152.

SENLIS COUNCIL (2007), *Stumbling into Chaos. Afghanistan on the Brink*. Senlis Afghanistan. Londres.

SINGER, P. W. (2006), "Humanitarian principles, private military agents: some implications of the privatised military industry for the humanitarian community" en Wheeler, V. y A. Harmer. *Resetting the rules of engagement: trends and issues in military-humanitarian relations*. Humanitarian Policy Group. HPG Report 21. Londres pp. 67-79.

SLIM, H. (2003), *Is Humanitarianism Being Politicized? A Reply to David Rieff*. Speech at The Dutch Red Cross Symposium on Ethics in Aid. La Haya.

SLIM, H. (2002), *Claiming a Humanitarian Imperative: NGOs and the Cultivation of Humanitarian Duty*. Paper presented at the Seventh Annual Conference of Webster University on Humanitarian Values for the Twenty-First Century. Ginebra.

STEERING COMMITTEE FOR HUMANITARIAN RESPONSE (SCHR) (2004), *SCHR Position Paper on Humanitarian-Military Relations in the Provision of Humanitarian Assistance*. (www.act-intl.org/resources/manual/SCHR_positionpaper.doc). Fecha de consulta: octubre de 2007.

STEERING COMMITTEE FOR HUMANITARIAN RESPONSE (SCHR) (2001), *SCHR Position Paper on the role of international peacekeeping forces in the provision of humanitarian assistance*. (www.ncciraq.org/spip.php?article356). Fecha de consulta: octubre de 2007.

STIGLITZ, J. E. y L. BILMES. *The Three Trillion Dollar War. The True Cost of the Iraq Conflict*. W.W. Norton. Nueva York-Londres.

STODDARD, A. (2003), "Humanitarian NGOs: challenges and trends" en Macrae, J. y A. Harmer, *Humanitarian action and the global 'war on terror': a review of trends and issues*. Humanitarian Policy Group - Overseas Development Institute. Report 14. Londres. pp. 25-35.

STODDARD, A. y A. HARMER (2005), *Room to Manoeuvre: Challenges of Linking Humanitarian Action and Post-Conflict Recovery in the New Global Security Environment*. UNDP. Nueva York.

STODDARD, A., A. HARMER y K. HAVER (2006), *Providing aid in insecure environments: trends in policy and operations*. Center on International Cooperation -Humanitarian Policy Group. Overseas Development Institute. Report 23. Londres. 2006.

SUHRKE, A. (2007), "Reconstruction as Modernisation: the 'post-conflict' project in Afghanistan" en *Third World Quarterly*. Vol. 28, No. 7. pp. 1291-1308.

SUHRKE, A. (2006), *The Limits of Statebuilding: The Role of International Assistance in Afghanistan*. Chr. Michelsen Institute. Bergen.

SUHRKE, A. (2006), *When More is Less: Aiding Statebuilding in Afghanistan*. FRIDE Madrid.

"Terms of Reference for CFC and ISAF PRTS in Afghanistan" (2005), (www.peacebuild.ca/powg/POM/afghanistan/PRTTORs.pdf). Fecha de consulta: agosto de 2007.

TERRY, F. (2002), *Condemned to repeat?: the paradox of humanitarian action*. Cornell University Press. Ithaca.

THE WORLD BANK (2005), *Afghanistan Managing Public Finances for Development*. Main Report (Vol I). Report No. 34582-AF. 22 de diciembre.

THIEUX, L. (2006), "El impacto de la 'Guerra Global contra el Terror' sobre el sistema internacional de ayuda y la acción humanitaria", en Rey, F., L. Thieux y V. de Currea-Lugo, *La acción humanitaria en la encrucijada*.

jada, "Avanzando propuestas para reforzar la acción humanitaria en el siglo XXI". Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria. Madrid. pp. 34-47.

TORRENTE, N. de (2004), "Humanitarian Action Under Attack: Reflections on the Iraq War" en *Harvard Human Rights Journal*. Vol. 17. Cambridge, MA. pp. 1-29.

UNITED NATIONS ASSISTANCE MISSION IN AFGHANISTAN (UNAMA) (2008), *Guidelines for the Interaction and Coordination of Humanitarian Actors and Military Actors in Afghanistan*. Version 1.0. 20 de mayo. Disponible en: (<http://www.afgana.org/showart.php?id=323&rubrica=223>).

UNITED NATIONS ASSISTANCE MISSION IN AFGHANISTAN (UNAMA) (2007), *UNAMA Press Conference*. UNAMA. Kabul-Nueva York. 28 de mayo.

UNITED NATIONS ASSISTANCE MISSION IN AFGHANISTAN (UNAMA) (2002), *Relationships with Military Forces in Afghanistan- Guidelines for UNAMA Area Coordinators and other UN Personnel*. Kabul-Nueva York.

UNITED NATIONS ASSISTANCE MISSION IN AFGHANISTAN (UNAMA) (sin fecha), *Principles Guiding the Civil Military Interface in Afghanistan*. UNAMA. Kabul-Nueva York.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME (UNDP) (2005), *National Human Development Report. Security with a Human Face. Challenges and Responsibilities*. UN Afghanistan and the Islamic Republic of Afghanistan.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME (UNDP) (2007), *Afghanistan Human Development Report 2007*. Center for Policy and Human Development y Kabul University. Islamabad.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME (UNDP) (2007), *UNDP Afghanistan Annual Report 2006*. Organización de las Naciones Unidas. Mayo.

UNITED NATIONS (2008), *The situation in Afghanistan and its implications for international peace and security. Report of the Secretary-General*. A/62/722-S/2008/159. Nueva York. 6 de marzo.

UNITED NATIONS (2007), *Report of the Secretary-General on the protection of civilians in armed conflict*. S/2007/643. Nueva York. 28 de octubre.

UNITED NATIONS (2007), *The situation in Afghanistan and its implications for international peace and security. Report of the Secretary-General*. A/62/345-S/2007/555. Nueva York. 21 de septiembre.

UNITED NATIONS (2006), *The situation in Afghanistan and its implications for international peace and security. Report of the Secretary-General*. A/61/326-S/2006/727. Nueva York. 11 de septiembre.

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME (UNODC) (2008), *Afghanistan Opium Survey*. United Nations. Viena.

VAN BRABANT, K. (2002), "Humanitarian action and private security companies" en *Humanitarian Exchange* No. 20. Humanitarian Practice Network – Overseas Development Institute. Londres. Marzo. pp. 24-26.

VAN BRABANT, K. (2001), *Mainstreaming the Organisational Management of Safety and Security*. Humanitarian Policy Group - Overseas Development Institute. Report 09. Londres.

WALDMAN, M. (2008), *Afghanistan: Development and Humanitarian Priorities*. Oxfam International. Kabul. Enero.

WALDMAN, M. (2008), *Falling Short. Aid Effectiveness in Afghanistan*. ACBAR Advocacy Series. Kabul. Marzo.

WHEELER, V. y A. HARMER (2006), *Resetting the rules of engagement: trends and issues in military-humanitarian relations*. Humanitarian Policy Group. Report 21. Londres. pp. 5-20.

ARTÍCULOS PERIODÍSTICOS

- “Afghanistan: Food insecurity prompts hundreds to leave their homes” (2008), *IRIN*. 29 de abril.
- “Afghanistan: Humanitarian room for manoeuvre diminishing –ICRC” (2007), *IRIN*. Kabul. 14 de junio.
- “Afghanistan: ICRC warns of growing humanitarian emergency” (2007), *IRIN*. Kabul. 21 de octubre.
- “Afghanistan: NATO-led forces, aid agencies agree new modus operandi” (2008), *IRIN*. 5 de agosto
- “Afghanistan: UN to track civilian casualties more closely” (2007), *IRIN*. Kabul. 29 de mayo.
- “Afghan civilians reportedly killed more by U.S., NATO than insurgents” (2007), *USA Today*. 24 de junio.
- “After smart weapons, smart soldiers” (2007), *The Economist*. 25 de octubre.
- BABAKARKHEL, Z. (2007), “Omar suggests neutral probe into civilian casualties” en *Pajhwok Afghan News*. 29 de mayo.
- BARNES, J. E. y P. SPIEGEL (2008), “U.S. needs more troops in Afghanistan, commander says” en *The Los Angeles Times*. 5 de septiembre.
- BARSAMIAN, D. (2006), *Afghanistan and Pakistan, interview with Ahmed Rashid*. Znet South Asia.
- BERNABÉ, M. (2006), “Una provincia española en Afganistán” en *El Mundo*. 31 de julio.
- “Brains, not bullets” (2007), *The Economist*. 25 de octubre.
- DOBRIANSKY, P. J. (2001), “La ayuda humanitaria y la lucha contra el terrorismo van de la mano” en *El País*, 7 de noviembre. p. 12.
- DE AYALA, José Enrique (2007), “¿Hacia una solución política?” en *El País*, 7 de octubre.
- FERNÁNDEZ, E. (2007), “Los instructores se instalan en Camp Stone” en *Revista Española de Defensa*. Año 20. No. 234. Octubre.
- GARRIGUES, J. (2007), “Afganistán, hacia una estrategia regional” en *ABC*. 31 de diciembre.
- GEARAN, A. (2007), “Rice: U.S. will review aid to Pakistan” en *The Washington Post*. 5 de noviembre.
- GILLANI, Y. R. (2008), “Pakistan’s Moment. We will fight terrorism our way” en *The Washington Post*. 30 de abril.
- GONCHAROV, P. (2008), “Settlement in Afghanistan: Back to 1997?” en *The Middle East Times*. 9 de mayo.
- “ICRC seeks secure access to civilian war victims” (2007), *Pajhwok Afghan News*. 2 de junio.
- “ICRC warns of growing civilian toll in Afghanistan” (2007), *AFP*. junio.
- Ignatief, M. (2002), “Nation-Building Lite” en *The New York Times Magazine*. 28 de Julio.
- “Inundaciones en el oeste de Afganistán” (2006), en *Revista Española de Defensa*. Año 19. No. 224. Noviembre.
- MONTERO, D. (2007), “Afghan refugee crisis brewing” en *The Christian Science Monitor*. 17 de mayo.
- “Over 155 civilians killed in suicide attacks, fighting in September” (2007), *IRIN*. Kabul. 12 de octubre.
- “Over six million Afganis face food insecurity” (2007), *IRIN*. Kabul. 5 de julio.
- “Politics by other means” (2007), *The Economist*. 21 de julio.
- RASHID, A. (2008), “How to succeed and fail in FATA” en *The Daily Times*. 2 de mayo.

- RASHID, A. (2007), "A Second Coup in Pakistan" en *The Washington Post*. 5 de noviembre.
- RASHID, A. (2002), *Tackling the Taliban*. (www.ahmedrashid.com/publication/afg/interviews/index.html#). Fecha de consulta: mayo de 2006.
- RUBIN, B. R., y O. ZAKHILWAL (2005), "A war on Drugs, or a War on Farmers?" en *The Wall Street Journal*. 11 de enero.
- SHAHZAD, S. S. (2007), "Iran forces the issue in Afghanistan" en *Asia Times Online*. 8 de junio.
- SHAHZAD, S. S. (2006), "The taliban's bloody foothold in Pakistan" en *Asia Times Online*. (www.atimes.com/atimes/South_Asia/HB08Df01.html). Fecha de consulta: marzo de 2006.
- "Taliban chief calls for inquiry into Afghan civilian deaths" (2007), *South Asia News*. 29 de mayo.
- TARIQ, M. A. (2008), "China seeks an Afghan stepping-stone" en *Asia Times Online*. 16 de mayo.
- "The United States and Afghanistan Sign Joint Declaration" (2008), *US State Department Office of the Spokesman*. 13 de mayo.
- "UN says 600 civilians killed in Afghanistan this year" (2007), *Radio Free Europe/Radio Liberty*. 2 de julio.
- United Nations Office of the High Commissioner for Human Rights. (2008), *New UN figures show sharp rise in Afghan civilian casualties*. 16 de septiembre.
- VUJANOVIC. D. (2007), "NATO never 'intentionally' kills civilians: de Hoop Scheffer". *AFP*. 29 de junio.
- WITTE, G. e I. Ali. (2007), "Taliban fighters void second truce in Pakistan" en *The Washington Post*. 20 de agosto.

Últimos títulos publicados

DOCUMENTOS DE TRABAJO “EL VALOR ECONÓMICO DEL ESPAÑOL”

- DT 13/08 de Diego Álvarez, Dorotea; Rodrigues-Silveira, Rodrigo; Carrera Troyano Miguel: *Estrategias para el Desarrollo del Cluster de Enseñanza de Español en Salamanca*
- DT 12/08 Quirós Romero, Cipriano: *Lengua e internacionalización: El papel de la lengua en la internacionalización de las operadoras de telecomunicaciones.*
- DT 11/08 Girón, Francisco Javier; Cañada, Agustín: *La contribución de la lengua española al PIB y al empleo: una aproximación macroeconómica.*
- DT 10/08 Jiménez, Juan Carlos; Narbona, Aranzazu: *El español en el comercio internacional.*
- DT 09/07 Carrera, Miguel; Ogonowski, Michał: *El valor económico del español: España ante el espejo de Polonia.*
- DT 08/07 Rojo, Guillermo: *El español en la red.*
- DT 07/07 Carrera, Miguel; Bonete, Rafael; Muñoz de Bustillo, Rafael: *El programa ERASMUS en el marco del valor económico de la Enseñanza del Español como Lengua Extranjera.*
- DT 06/07 Criado, María Jesús: *Inmigración y población latina en los Estados Unidos: un perfil socio-demográfico.*
- DT 05/07 Gutiérrez, Rodolfo: *Lengua, migraciones y mercado de trabajo.*
- DT 04/07 Quirós Romero, Cipriano; Crespo Galán, Jorge: *Sociedad de la Información y presencia del español en Internet.*
- DT 03/06 Moreno Fernández, Francisco; Otero Roth, Jaime: *Demografía de la lengua española.*
- DT 02/06 Alonso, José Antonio: *Naturaleza económica de la lengua.*
- DT 01/06 Jiménez, Juan Carlos: *La Economía de la lengua: una visión de conjunto.*

WORKING PAPERS

- WP 07/08 Medialdea García, Bibiana; Álvarez Peralta, Nacho: *Liberalización financiera internacional, inversores institucionales y gobierno corporativo de la empresa*
- WP 06/08 Álvarez, Isabel; Marín, Raquel: *FDI and world heterogeneities: The role of absorptive capacities*
- WP 05/08 Molero, José; García, Antonio: *Factors affecting innovation revisited*
- WP 04/08 Tenazos Vázquez, Sergio: *The Spanish pattern of aid giving*
- WP 03/08 Fernández, Esther; Pérez, Rafaela; Ruiz, Jesús: *Double Dividend in an Endogenous Growth Model with Pollution and Abatement*
- WP 02/08 Álvarez, Francisco; Camiña, Ester: *Moral hazard and tradeable pollution emission permits.*
- WP 01/08 Cerdá Tena, Emilio; Quiroga Gómez, Sonia: *Cost-loss decision models with risk aversion.*

- WP 05/07** Palazuelos, Enrique; García, Clara: *La transición energética en China.*
- WP 04/07** Palazuelos, Enrique: *Dinámica macroeconómica de Estados Unidos: ¿Transición entre dos recesiones?*
- WP 03/07** Angulo, Gloria: *Opinión pública, participación ciudadana y política de cooperación en España.*
- WP 02/07** Luengo, Fernando; Álvarez, Ignacio: *Integración comercial y dinámica económica: España ante el reto de la ampliación.*
- WP 01/07** Álvarez, Isabel; Magaña, Gerardo: *ICT and Cross-Country Comparisons: A proposal of a new composite index.*
- WP 05/06** Schünemann, Julia: *Cooperación interregional e interregionalismo: una aproximación social-constructivista.*
- WP 04/06** Kruijt, Dirk: *América Latina. Democracia, pobreza y violencia: Viejos y nuevos actores.*
- WP 03/06** Donoso, Vicente; Martín, Víctor: *Exportaciones y crecimiento en España (1980-2004): Cointegración y simulación de Montecarlo.*
- WP 02/06** García Sánchez, Antonio; Molero, José: *Innovación en servicios en la UE: Una aproximación a la densidad de innovación y la importancia económica de los innovadores a partir de los datos agregados de la CIS3.*
- WP 01/06** Briscoe, Ivan: *Debt crises, political change and the state in the developing world.*
- WP 06/05** Palazuelos, Enrique: *Fases del crecimiento económico de los países de la Unión Europea-15.*
- WP 05/05** Leyra, Begoña: *Trabajo infantil femenino: Las niñas en las calles de la Ciudad de México.*
- WP 04/05** Álvarez, Isabel; Fonfría, Antonio; Marín Raquel: *The role of networking in the competitiveness profile of Spanish firms.*
- WP 03/05** Kausch, Kristina; Barreñada, Isaías: *Alliance of Civilizations. International Security and Cosmopolitan Democracy.*
- WP 02/05** Sastre, Luis: *An alternative model for the trade balance of countries with open economies: the Spanish case.*
- WP 01/05** Díaz de la Guardia, Carlos; Molero, José; Valadez, Patricia: *International competitiveness in services in some European countries: Basic facts and a preliminary attempt of interpretation.*
- WP 03/04** Angulo, Gloria: *La opinión pública española y la ayuda al desarrollo.*
- WP 02/04** Freres, Christian; Mold, Andrew: *European Union trade policy and the poor. Towards improving the poverty impact of the GSP in Latin America.*
- WP 01/04** Álvarez, Isabel; Molero, José: *Technology and the generation of international knowledge spillovers. An application to Spanish manufacturing firms.*

POLICY PAPERS

- PP 02/08** Elizondo, Luis: *Espacio para Respirar: El humanitarismo en Afganistán (2001 -2008).*
- PP 01/08** Caramés Boada, Albert: *Desarme como vínculo entre seguridad y desarrollo. La reintegración comunitaria en los programas de Desarme, desmovilización y reintegración (DDR) de combatientes en Haití.*
- PP 03/07** Guimón, José: *Government strategies to attract R&D-intensive FDI.*

- PP 02/07 Czaplińska, Agata: *Building public support for development cooperation.*
- PP 01/07 Martínez, Ignacio: *La cooperación de las ONGD españolas en Perú: hacia una acción más estratégica.*
- PP 02/06 Ruiz Sandoval, Erika: *Latinoamericanos con destino a Europa: Migración, remesas y codesarrollo como temas emergentes en la relación UE-AL.*
- PP 01/06 Freres, Christian; Sanahuja, José Antonio: *Hacia una nueva estrategia en las relaciones Unión Europea – América Latina.*
- PP 04/05 Manalo, Rosario; Reyes, Melanie: *The MDGs: Boon or bane for gender equality and women's rights?*
- PP 03/05 Fernández, Rafael: *Irlanda y Finlandia: dos modelos de especialización en tecnologías avanzadas.*
- PP 02/05 Alonso, José Antonio; Garcimartín, Carlos: *Apertura comercial y estrategia de desarrollo.*
- PP 01/05 Lorente, Maite: *Diálogos entre culturas: una reflexión sobre feminismo, género, desarrollo y mujeres indígenas kichwuas.*
- PP 02/04 Álvarez, Isabel: *La política europea de I+D: Situación actual y perspectivas.*
- PP 01/04 Alonso, José Antonio; Lozano, Liliana; Prialé, María Ángela: *La cooperación cultural española: Más allá de la promoción exterior.*

